

SKRIPSI



ANALISIS HUKUM TERHADAP KEDUDUKAN KEUANGAN NEGARA DALAM PENYERTAAN MODAL NEGARA DI PT. GARUDA INDONESIA, TBK.

**OLEH
SITI HARDIANTI RAHMAN
B111 10 113**

**BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2014**

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS HUKUM TERHADAP KEDUDUKAN KEUANGAN
NEGARA DALAM PENYERTAAN MODAL NEGARA
DI PT. GARUDA INDONESIA, TBK.**

**OLEH
SITI HARDIANTI RAHMAN
B111 10 113**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
Dalam Bagian Hukum Administrasi Negara
Program Studi Ilmu Hukum

Pada

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2014

PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS HUKUM TERHADAP KEUANGAN NEGARA DALAM PENYERTAAN MODAL NEGARA DI PT. GARUDA INDONESIA TBK.

Disusun dan diajukan oleh

SITI HARDIANTI RAHMAN

B 111 10 113

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Bagian Hukum Administrasi Negara Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Senin, 3 Maret 2014
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Muh. Djafar Saidi, S.H., M.H.
NIP. 19521111 198103 1 005

Sekretaris



Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 19781017 200501 1 001

**An. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik,**



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 19630419 198903 1 003

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa dibawah ini:

Nama : **Siti Hardianti Rahman**

Nim : **B111 10 113**

Bagian : **Hukum Administrasi Negara**

Judul : **ANALISIS HUKUM TERHADAP KEUANGAN
NEGARA DALAM PENYERTAAN MODAL NEGARA
DI PT. GARUDA INDONESIA TBK.**

Telah diperiksa dan dapat disetujui untuk diajukan dalam ujian Skripsi

Makassar, Maret 2014

Mengetahui,

Pembimbing I



Prof. Dr. Muh. Djafar Saidi, S.H., M.H.
NIP. 19521111 198103 1 005

Pembimbing II



Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 19781017 200501 1 001

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa dibawah ini:

Nama : **Siti Hardianti Rahman**
Nim : **B111 10 113**
Bagian : **Hukum Administrasi Negara**
Judul : **ANALISIS HUKUM TERHADAP KEUANGAN
NEGARA DALAM PENYERTAAN MODAL NEGARA
DI PT. GARUDA INDONESIA TBK.**

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir
program studi.

Makassar, Maret 2014

A.n. Dekan

Wakil Dekan Bidang Akademik



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H
NIP. 19630419 198903 1 003

ABSTRAK

Siti Hardianti Rahman (B11110113), Análisis Hukum Terhadap Kedudukan Keuangan Negara dalam Penyertaan Modal Negara di PT. Garuda Indonesia Tbk, dibimbing oleh M. Djafar Saidi (selaku Pembimbing I) dan Romi Librayanto (selaku Pembimbing II)..

Penelitian ini bertujuan Untuk mengetahui kedudukan Keuangan Negara dalam penyertaan modal negara di PT Garuda Indonesia Tbk. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui implikasi dari kedudukan Keuangan Negara dalam penyertaan modal Negara di PT Garuda Indonesia Tbk.

Penelitian ini dilaksanakan di PT. Garuda Indonesia Tbk di Jakarta. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji kepustakaan yang berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam skripsi ini. Serta pengkajian data-data yang berupa dokumen-dokumen yang akan dianalisis, serta wawancara dari beberapa pihak dan data lainnya yang dapat dijadikan sebagai data sekunder untuk menunjang penelitian yang selanjutnya dapat digunakan untuk mendukung dalam penulisan skripsi ini

Temuan yang dapat diperoleh bahwa Ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dihubungkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang BUMN No. 19 Tahun 2003 tampak terjadi perbenturan kepentingan, di satu pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) itu sendiri sedangkan di lain pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan negara/keuangan negara, sehingga berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, perlu untuk menekankan bahwa Modal BUMN dalam hal ini PT. Garuda Indonesia Terbuka (Tbk) berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN). Arti dipisahkan tersebut sesuai dengan penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, pemisahan kekayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, Namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. PT. Garuda Indonesia Tbk PT Garuda Indonesia sebagai BUMN Persero diarahkan untuk memperoleh keuntungan, karena baiknya pelayanan yang diberikan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien dan pelayanan umum yang memuaskan dengan memperoleh laba. Status hukumnya sebagai badan hukum perdata, yang berbentuk Perseroan Terbatas. Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut ketentuan hukum perdata. Negara sebagai pemilik modal statusnya sebagai pemegang saham. Kedudukan Menteri Keuangan sebagai wakil Pemerintah pada BUMN dilimpahkan kepada Menteri Negara BUMN. Kementerian Keuangan di dalam fungsinya sebagai regulator, dalam hal tindakan kepengurusan dan pengelolaan, Kementerian Keuangan memiliki hubungan yang terbatas dengan Perseroan. Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri BUMN, sebagai Pemegang Saham berhak untuk mengeluarkan suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

KATA PENGANTAR



Dengan selesainya Skripsi ini sebagai tugas akhir dalam rangka mencapai Gelar Sarjana Hukum Universitas Hasanuddin, maka penulis ingin mengucapkan puji syukur yang dipanjatkan sebesar-besarnya kepada Allah SWT, atas nikmat-Nya yang tidak terputus dan pemberian-Nya yang tidak pernah berhenti, Allah Maha pengasih lagi maha penyayang, sungguh Maha penerima syukur. Tiada daya serta upaya melainkan atas izin kuasa-Nya, sebaik-sebaik tempat pertolongan. Dan tidak lupa penulis haturkan salam dan sejahtera atas junjungan Nabi Muhammad SAW, manusia suci yang sangat bersahaja yang kerinduan manusia selalu tertuju padanya

Penulis juga menyadari akan bimbingan dan bantuan dari beberapa pihak dalam kehidupan penulis sampai saat ini. Oleh karena itu, dengan kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kepada Orang Tua Penulis, Drs. Sudirman Karnay, M.Si dan Dra. Rahmi Ramadhani, yang tak henti-hentinya memberikan kasih sayang dan pelajaran hidup yang berharga bagi penulis.
2. Kepada Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. dr Idrus A. Paturusi, SpBO.
3. Kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Aswanto, S.H.,M.H.,DFM., Wakil Dekan I Prof Dr. Ir. Abrar Saleng,S.H.,M.H., Wakil Dekan II Dr. Anshori Ilyas, S.H.,M.H.,

Wakil Dekan III Romi Librayanto, S.H.,M.H.

4. Kepada Pembimbing I Prof. Dr. M. Djafar Saidi, S.H..M.H. dan Pembimbing II Romi Librayanto, S.H..M.H. yang senantiasa meluangkan waktunya untuk memberikan pembimbingan dalam penyusunan skripsi ini. Serta kepada Prof. Dr. Abdul Razak, S.H.,M.H., Prof. Dr. Marthe Arie, S.H.,M.H., dan Ruslan Hambali, S.H.,M.H. sebagai penguji.
5. Kepada Dr. Padma D. Liman, S.H..M.H., dan Ariani Arifin, S.H.,M.H. yang senantiasa memberikan arahan selama proses perkuliahan
6. Kepada adik penulis, Muh. Andika Bhayangkara Pallawarukka yang selalu memberikan semangat dan menghibur dalam kehidupan penulis
7. Kepada Keluarga Besar penulis, nenek Sitti Sulaena sekeluarga, terimakasih atas doa dan kasih sayangnya kepada penulis
8. Kepada UKM *Asian Law Students' Association (ALSA)* tempat penulis menimba ilmu selain teori perkuliahan, pengalaman, rumah kedua penulis, keluarga kedua penulis. Kepada Pengurus Periode 2011-2012, Kepada Zulkifli Mukhtar, Muh. Ridwan Saleh, Nurdiansah, Mutiah Sari sebagai Board Of Director terimakasih atas kejasama, kepercayaan, kepedulian, kalian super top. Teman-teman manager yang luar biasa M. Muhtadin Alatas, M. Ikram Nur Fuady, Jumardi, Zulfikar, Adi Suriadi, Kattya Nusantara Putri, Dewiyanti Ratnasari, dan M. Fahmi Zaimir terimakasih atas

persembahan kekeluargaan yang begitu hebat di rumah kita *Asian Law Students' Association (ALSA)* LC Universitas Hasanuddin.

9. Kepada Pengurus UKM *Asian Law Students' Association (ALSA)* LC Universitas Hasanuddin Periode 2012-2013 Andi Hidayat Nur Putra beserta jajarannya, Fadlan, Dede, Dedet, Rahmi, Chakin, Maulana, Afdal, Ismi, Juwita, lin, Rifka, Fika, Dian, Helvi dan seluruh teman-teman pengurus yang tidak sempat disebutkan namanya terima kasih atas kebersamaan yang sangat solid, bantuan, dukungan, semangat, keceriaan, ke-rwg-an dalam kehidupan penulis.
10. Kepada Pengurus UKM *Asian Law Students' Association (ALSA)* LC Universitas Hasanuddin Periode 2013-2014 Achmad Tojiwa Ram a.k.a oppa dan jajarannya semoga ALSA semakin jaya, selamat menjalankan kepengurusan, juga kepada generasi ALSA periode berikutnya dan seluruh keluarga besar UKM *Asian Law Students' Association (ALSA)* LC Universitas Hasanuddin yang tidak sempat disebutkan namanya.
11. Kepada Navira Araya Tueka, S.H., Zakiah, S.H., Dewiyanti Ratnasari, S.H., Kattya Nusantara Putri, S.H., Mutiah Sari Mustakim, S.H., Sutriani Sudarman, S.H. sahabat-sahabat penulis yang selalu memberikan semangat, dukungan kepada penulis, hingga terbentuk tim *rwg*.
12. Kepada 'WM' terimakasih atas kebahagiaan, kesedihan, waktu, semangat, bantuan, dukungan, perhatian, pengertian dan doanya

yang sangat berarti bagi penulis

13. Kepada Fitri Rahmiyani, Andi Mekasari, sahabat penulis sejak mahasiswa baru terimakasih atas doa, bantuan, perhatian dan pengertiannya kepada penulis.
14. Kepada teman-teman *MCC* Konstitusi Padjadjaran Law Fair 2011, Kak Onna, Kak Anto, Kak Eril, Kak Aby, Kak Yaya, Kak Adel, Kak Zein, Ridwan, Zul, Ikram, Ami, Helmi, Dewi, Zakiah, Ziqra, Hati, Kak Tyzar, Fahmi terima kasih atas kerja sama yang sangat membanggakan sehingga meraih Juara 1.
15. Kepada kakak senior favorit Wahdaniyah, S.H., Andi Djuari Iskandar, S.H., Ardita Dwiwana, S.H., Etika Agriyani, S.H., Dian Anugerah, S.H., Firda Mutiara, S.H., Nur Ikhsan Fiandy, S.H. telah menjadi kakak/teman penulis, terimakasih atas semangat, perhatian dan doanya.
16. Kepada teman-teman angkatan Legitimasi 2010, yang terkompak, Aswad, Adiyat, Hafil, Fakhri, Riza, Ansyar, Risal, Reza, Anto, terimakasih atas dukungan dan kerja samanya yang penuh keceriaan
17. Kepada saudaraku/teman terbaik di KKN Tematik Gel 85 Lokasi Sumatera Barat, Fadhilah Syahruli Ramadhani, Junaedi J. Barahima, dll yang tidak sempat disebutkan namanya juga kepada teman-teman KKN dari Universitas Andalas bang Yugo dkk.
18. Kepada teman-teman penerima beasiswa dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tahun 2013 sukses selalu.

Dan seluruh pihak yang telah membantu penulis hingga terselesaikannya skripsi ini, yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, akhir kata sekaligus penutup, semoga pengetahuan yang penulis peroleh selama ini dan apa yang tertuang dalam skripsi ini sebagai karya terakhir yang dapat penulis persembahkan sebagai mahasiswa strata satu, walaupun kecil semoga dapat bermanfaat bagi nusa dan bangsa.

Makassar, Maret 2014

Siti Hardianti Rahman

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xi
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian.....	6
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	 8
A. Konsep Negara Hukum	8
1. Pengertian Negara Hukum.....	8
2. Prinsip Negara hukum	9
3. Fungsi Negara	9
B. Hukum Keuangan Negara.....	10
1. Pengertian Hukum Keuangan Negara.....	10
2. Dasar Hukum Keuangan Negara	12
3. Ruang Lingkup Keuangan Negara	13
C. Penyertaan Modal Negara.....	14
1. Pengertian Penyertaan Modal	14
2. Dasar Hukum Penyertaan Modal	17
3. Penyertaan Modal Berasal dari Keuangan Negara.....	19
D. PT. Garuda Indonesia Tbk.....	19
1. Profil PT. Garuda Indonesia Tbk	19

2. PT Garuda Indonesia Tbk Sebagai BUMN.....	21
3. Kedudukan PT. Garuda Indonesia Tbk	22
BAB III METODE PENELITIAN.....	24
A. Lokasi Penelitian	24
B. Jenis Dan Sumber Data	24
C. Teknik Pengumpulan Data	24
D. Analisis Data	25
BAB IV HASIL PENELITIAN.....	26
A. Kedudukan Keuangan Negara dalam Penyertaan Modal Negara Di PT. Garuda Indonesia, Tbk.	26
B. Implikasi dari Kedudukan Keuangan Negara dalam Penyertaan Modal Negara di PT. Garuda Indonesia Tbk.	49
BAB V PENUTUP	72
A. Kesimpulan	72
B. Saran	74
DAFTAR PUSTAKA	76
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konsep negara hukum *welfare state* adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya menghendaki pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*). Menurut E. Utrecht, sejak negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Hal tersebut sesuai dengan ide dasar tentang tujuan negara dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum atau dalam rumusan lainnya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹

Berdasarkan argumentasi di atas, maka penerapan konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare-rechtstaat*) memegang peranan penting dalam pemenuhan kesejahteraan warga masyarakat.² Oleh karena itu, kehadiran negara dalam kegiatan ekonomi sangatlah penting dan relevan dalam pencapaian tujuan negara. Pembangunan ekonomi bertujuan untuk

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. RajaGrafindo Persada, 2006. hal. 15-16.

² Aminuddin, Ilmar. *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*. Kencana, 2012. Edisi pertama hal xiii.

mencapai tingkat kemakmuran yang lebih tinggi. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah dapat ikut campur tangan secara aktif maupun pasif

Pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan negara, harus tetap dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Selain dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 juga ditemukan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan keuangan negara. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut merupakan sumber hukum keuangan negara, memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Berarti, perumus Undang-Undang Dasar 1945 memberikan atribusi kepada pembuat undang-undang untuk mengatur substansi yang terkait dengan keuangan negara dalam bentuk undang-undang. Adapun undang-undang yang terkait dengan keuangan negara adalah Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum keuangan negara yang diperuntukkan untuk mengelola keuangan negara agar dapat tercapai tujuan negara.³

Keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu pilar perekonomian Indonesia, didasarkan kepada penggarisan

³ Muhammad Djafar, Saidi. *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, 2011. Edisi revisi. hal. 3-6.

Undang-Undang Dasar 1945 di samping keberadaan usaha swasta dan koperasi. Keterlibatan negara dalam kegiatan tersebut pada dasarnya merupakan pencerminan dari substansi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang antara lain menyatakan bahwa:

“cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”

Salah satu perwujudan dari pasal tersebut di atas adalah bahwa negara melalui satuan atau unit-unit usahanya, yaitu BUMN, melakukan kegiatan usaha yang menghasilkan barang dan atau jasa serta mengelola sumber-sumber alam untuk memenuhi kebutuhan masyarakat luas. Dengan demikian, BUMN mempunyai peran yang menentukan dalam menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya di bidang perekonomian.⁴

Status hukum keuangan negara yang ditempatkan melalui keputusan penyertaan modal oleh pemerintah dalam bentuk saham di BUMN yang berbadan hukum persero masih terus dijadikan polemik hukum. Bahkan kini status keuangan negara dalam penyertaan modal negara di BUMN bermuara ke Mahkamah Konstitusi, ada beberapa pihak yang mengajukan uji materi untuk membatalkan pengaturan yang menempatkan keuangan negara yang dikelola BUMN sebagai bagian dari keuangan negara oleh Center for Strategic Studies University of Indonesia (CSSUI) atau pusat kajian masalah strategis Universitas Indonesia, juga diajukan oleh Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara.

⁴ Pariata, Westra. *Administrasi Perusahaan Negara*, Ghalia Indonesia, 2009. hal. 1.

Setiap perusahaan didirikan untuk mencari keuntungan sehingga dipastikan memerlukan modal untuk menjalankan kegiatan usahanya. Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN. Untuk BUMN pendirinya adalah negara. Sebagai penyerta modal BUMN, negara statusnya sebagai pemodal atau pemegang saham. Dengan kedudukannya sebagai pemegang saham, negara berhak memperoleh pembagian keuntungan atau deviden dari BUMN setiap tahunnya.

Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menegaskan:

“Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri dan oleh atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.

Pasal 2 huruf i Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menegaskan:

“Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”

Rumusan ketentuan di atas menunjukkan bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan masih tetap dianggap sebagai keuangan negara. Sementara itu Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan :

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. ”

Pengaturan status hukum keuangan negara di BUMN, memperhatikan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dihubungkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN terjadi perbenturan kepentingan, di satu pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan BUMN sendiri sedangkan di lain pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan negara yang termasuk dalam Keuangan Negara, sehingga berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum. Yang membingungkan bagi pihak pengelola Perseroan maupun aparat penegak hukum.

PT Garuda Indonesia Tbk, sebagai salah satu BUMN yang bergerak di bidang pengangkutan udara telah memberikan kontribusi yang cukup besar bagi pembangunan nasional. Akibat dari kerancuan aspek yuridis tersebut, menimbulkan adanya penafsiran yang menyatakan bahwa keuangan Garuda Indonesia adalah keuangan negara, hal ini membuat pengurus BUMN PT Garuda Indonesia Tbk diliputi kekhawatiran saat hendak mengambil keputusan bisnis atau tindakan korporasi. Direktur SDM dan Umum PT Garuda Indonesia Tbk, Heriyanto Agung Putra, menyatakan:

“Karena mungkin saja hal tersebut dapat berujung pada proses hukum dugaan tindak pidana korupsi yang justru dapat merugikan pribadi, keluarga, dan perusahaan kami sendiri”⁵

Akibatnya, pengurus seringkali tidak mengambil keputusan bisnis secara cepat, bahkan kadang tidak berani mengambil keputusan apapun terhadap peluang bisnis yang ada.

⁵ Heriyanto, Agung Putra. 2013. “Keputusan Bisnis Berujung Tindak Pidana Korupsi “. Majalah Konstitusi Nomor LXXIX.

Berangkat dari kerancuan antara aspek yuridis Pasal 2 huruf g Undang-undang Keuangan Negara dengan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara tersebut, maka penulis mengangkat suatu penelitian yang berjudul:

“Analisis Hukum Terhadap Kedudukan Keuangan Negara dalam Penyertaan Modal Negara di PT. Garuda Indonesia Tbk.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka dirumuskanlah beberapa masalah berikut :

- 1) Bagaimana kedudukan Keuangan Negara dalam penyertaan modal Negara di PT. Garuda Indonesia Tbk?
- 2) Bagaimana implikasi kedudukan Keuangan Negara dalam penyertaan modal Negara di PT Garuda Indonesia Tbk?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka menurut penulis tujuan penelitian adalah:

- 1) Untuk mengetahui kedudukan Keuangan Negara dalam penyertaan modal negara di PT Garuda Indonesia Tbk.
- 2) Untuk mengetahui implikasi dari kedudukan Keuangan Negara dalam penyertaan modal Negara di PT Garuda Indonesia Tbk.

D. Manfaat Penelitian

- 1) Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai Analisis Hukum terhadap kedudukan Keuangan Negara dalam penyertaan modal negara di PT Garuda Indonesia Tbk;

- 2) Sebagai referensi dalam diskursus mengenai Analisis Hukum terhadap kedudukan keuangan negara dalam penyertaan modal negara di BUMN pada umumnya dan PT Garuda Indonesia Tbk pada khususnya;
- 3) Sebagai sebuah persembahan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Gagasan negara hukum memiliki kaitan langsung dengan ilmu Hukum Administrasi Negara. Dalam perkembangannya konsepsi negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah;
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakuran warga negara.⁶

⁶Ridwan HR, op. cit. , hal 3

2. Prinsip Negara hukum

a. Asas legalitas

Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis (undang-undang formal);

b. Perlindungan hak-hak asasi;

c. Pemerintah terikat pada hukum;

d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum.

Hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah;

e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu, dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang berbeda.⁷

3. Fungsi Negara

Pandangan Friedmann (1970) mengenai fungsi negara terbagi ke dalam empat fungsi, yaitu:

⁷ *Ibid* hal 9-10

- 1) Sebagai penyelenggara atau penjamin kesejahteraan, atau *the state as provider*;
- 2) Sebagai pengatur, atau *as regulator*;
- 3) Sebagai pengusaha, atau *as entrepreneur*; dan
- 4) Sebagai wasit, atau *the state as umpire*.

B. Hukum Keuangan Negara

1. Pengertian Hukum Keuangan Negara

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Keuangan Negara diatur mengenai pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁸

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Keuangan Negara memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas maupun sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara.

Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman. Hal ini

⁸ Muhammad Djafar, Saidi, op. cit. , hal 10.

megandung manfaat terhadap pihak-pihak yang berwenang melakukan pengelolaan keuangan negara sehingga tidak melakukan perbuatan yang melanggar Hukum Keuangan Negara.⁹

Perumusan keuangan negara menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan dari sisi objek, yang dimaksud keuangannegara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;
2. Dari sisi subjek, yang dimaksud keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;
3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggung-jawaban;

⁹*Ibid*, hal. 11.

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁰

2. Dasar Hukum Keuangan Negara

Landasan Hukum Keuangan Negara terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Dalam arti pandangan hidup tersebut berimplikasi pada keuangan negara dalam rangka pencapaian tujuan negara. Adapun tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan kehidupan sosial.

Selain dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 juga ditemukan pada pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan keuangan negara yaitu: Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23ED. Adapun undang-undang yang terkait dengan keuangan negara adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN).
- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UUPN);

¹⁰*Ibid*, hal. 11-12

- c) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI);
- d) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (UUP3KN);
- e) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UUBPK);
- f) Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UUAPBN) yang ditetapkan setiap tahun, kecuali ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UUAPBN) yang lalu tetap digunakan.

Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum operasional keuangan negara yang diperuntukkan untuk mengelola keuangan negara agar dapat tercapai tujuan negara.¹¹

3. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Menurut pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara adalah sebagai berikut:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pajak pihak ketiga;

¹¹ *Ibid*, hal. 3-6

- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.¹²

C. Penyertaan Modal Negara

1. Pengertian Penyertaan Modal

Definisi secara umum penyertaan modal yaitu suatu usaha untuk memiliki suatu usaha yang baru atau yang sudah berjalan, dengan melakukan setoran modal ke perusahaan tersebut.

Kemudian, Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara yang menegaskan modal Badan Usaha milik Negara merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, penjelasannya menentukan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan

¹² Adrian, Sutedi. *Hukum Keuangan Negara*. Sinar Grafika, 2012. hal. 51.

adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.¹³

Penyetoran modal negara adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain yang bisa dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.

¹⁴Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.¹⁵

Pasal 1 angka 4 PP No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah menyatakan Penyertaan Modal adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas.

¹³ Muhammad Djafar, Saidi, op. cit. , hal 16-17.

¹⁴ Pasal angka 7 PP No. 4 Tahun 2005 tentang tata cara penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara dengan Perseroan Terbatas.

¹⁵ Pasal 1 angka 19 PP No.6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara terdapat beberapa jenis penyertaan modal yaitu, antara lain :

- a) Penyertaan modal pemerintah pusat adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara yang semula merupakan kekayaan milik negara yang tidak dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau Badan Hukum lainnya yang dimiliki Negara/Daerah.¹⁶
- b) Dalam APBD, penyertaan modal pemerintah daerah kedalam perusahaan daerah adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha penda untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mensejahterakan masyarakat. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Perlu diingat, bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan. Penyertaan modal oleh Pemda bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.

¹⁶ Lamp.X, PMK No.96/PMK.06/2007 tentang Pengelolaan Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan Penghapusan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara.

c) Penyertaan modal Bank Indonesia: sesuai dengan pasal 64 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir UU Republik nomor No. 6 Tahun 2009 dan penjelasannya, Bank Indonesia hanya dapat melakukan penyertaan modal pada badan hukum atau badan lainnya yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia dan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Penyertaan diluar badan hukum atau badan lain yang sangat diperlukan tersebut hanya dapat dilakukan apabila telah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dana untuk penyertaan modal tersebut hanya dapat diambil dari dana cadangan tujuan.

2. Dasar Hukum Penyertaan Modal

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah sebagaimana dimaksud adalah untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada perusahaan negara/daerah yang harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu oleh DPR/DPRD.¹⁷

Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan penerima/hibah dari perusahaan negara/daerah.¹⁸ Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan

¹⁷ Pasal 3 ayat (7) dan (8) UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

¹⁸ Pasal 24 ayat (1) UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

modal dan penerimaan pinjaman hibah sebagaimana dimaksud diatas terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.¹⁹

Disamping itu, dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.²⁰

Undang –undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas juga menjelaskan, dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan Peraturan Pemerintah tentang penyertaan dalam Perseroan atau Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan.²¹

Dalam keuangan negara, penyertaan modal negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta Perseroan Terbatas lainnya.²²

Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada Badan Usaha Milik Daerah. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

¹⁹ Pasal 24 ayat (2) UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

²⁰ Pasal 24 ayat (7) UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

²¹ Penjelasan pasal 8 ayat (2) huruf a UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

²² Pasal 1 angka 10 UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN.

3. Penyertaan Modal Berasal dari Keuangan Negara

Sesuai dengan perkembangan keadaan terutama di bidang ekonomi dan perdagangan, maka uang atau barang yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah terus diusahakan pemanfaatannya agar dapat memberikan manfaat yang lebih besar bagi penyelenggaraan fungsi pemerintahannya, yaitu untuk menyejahterakan masyarakatnya. Uang yang dimiliki oleh negara tersebut dapat pula digunakan untuk mendirikan perusahaan. Perusahaan ini dapat berbentuk perseroan terbatas atau bentuk lain sesuai dengan maksud dan tujuan pendiriannya. Sebagai contoh, usaha yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau Badan Usaha Milik Negara yang ditandai dengan penyertaan modal yang berasal dari uang negara, yang memerlukan pengelolaan tersendiri.²³

D. PT. Garuda Indonesia Tbk.

1. Profil PT. Garuda Indonesia Tbk

Perseroan ini didirikan dengan nama Garuda Indonesia N. V. yang berkedudukan di Jakarta berdasarkan akta perseroan terbatas No. 137 tanggal 31 Maret 1950, yang dibuat dihadapan Raden Kadiman, Notaris di Jakarta, telah disetujui oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia Serikat dalam keputusannya tertanggal 31 Maret 1950 dengan No. J. A. 5/12/10, telah didaftarkan dalam Buku Register di Kantor Pengadilan Negeri di Jakarta di bawah No.327 pada tanggal 24 April 1950, dan telah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Serikat No.30 Tanggal 12 Mei 1950, Tambahan No. 136.²⁴

²³ C. S. T. , Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara*. Pradnya Paramita, 2008, hal. 4.

²⁴ www.garuda-indonesia.com. Diakses pada tanggal 13 November 2013, pukul 21.27 WITA

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang No.69 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 1969 (Lembaga Negara Tahun 1969 No.16) tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang (Lembaga Negara Tahun 1969 No. 40), Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan (Lembaga Negara tahun 1969 No. 21), Peraturan pemerintah No. 61 tahun 1971 (Lembaga Negara tahun 1971 No. 87) tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara (P. N.) Perhubungan Udara "*Garuda Indonesia Airways*" menjadi Perseroan (Persero), juncto Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia, tertanggal 4 Januari 1975 No.Kep-2/MK/IV/1/1975 tentang penetapan modal Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Garuda Indonesia Airways, dilakukan penyesuaian tentang bentuk hukum Perusahaan Negara (P. N.) menjadi Perseroan (Persero), dimana dengan dilakukannya penyesuaian tersebut, Perusahaan Negara Garuda Indonesia Airways dinyatakan bubar pada saat pendirian Perusahaan Perseroan (Persero).²⁵

Sejak tanggal 30 September 2010, Perseroan memiliki 1 Kantor Pusat dan area manajemen yang mengelola 49 kantor cabang:

- a) Area Western Indonesia, yang mengelola 14 Kantor Cabang di Jakarta, Bandung, Banda Aceh, Medan, Batam, Padang, Pekanbaru, Palembang, Yogyakarta, Solo, Semarang, Pangal Pinang, Tanjung Karang, Jambi;

²⁵ www.garuda-indonesia.com

- b) Area Eastern Indonesia yang mengelola 18 kantor cabang di Surabaya, Denpasar, Makassar, Manado, Balikpapan, Banjarmasin, Palangkaraya, Pontianak, Mataram, Jayapura, Biak, Timik, Malang, Kupang, Ternate, Kendari, Palu, Ambon;
- c) Area Asia yang mengelola kantor cabang di Singapura, Kuala Lumpur, Bangkok;
- d) Area Jepang, Korea, dan Cina, yang mengelola 8 kantor cabang di Tokyo, Osaka, Nagoya, Seoul, Canton, Hongkong, Beijing, Shanghai;
- e) Area south West Pacific yang mengelola 3 kantor cabang di Sydney, Perth, Melbourne;
- f) Area Europe dan Middle East yang mengelola 3 kantor cabang di Jedah, Riyadh, Amsterdam.

Perusahaan didukung oleh 6.327 orang karyawan, termasuk 681 orang siswa yang tersebar di Kantor Pusat dan Kantor Cabang, dan didukung oleh 5 Entitas Anak yang fokus pada produk/jasa pendukung bisnis Perusahaan induk, yaitu PT Abacus Distribution Systems Indonesia, PT Aero Wisata, PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia, PT Aero Systems Indonesia, dan PT Citilink Indonesia.²⁶

2. PT Garuda Indonesia Tbk Sebagai BUMN

Badan Usaha Milik Negara, selanjutnya disingkat BUMN, diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

²⁶ www.garuda-indonesia.com

“Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Direksi adalah organ BUMN yang bertanggungjawab atas pengelolaan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan.”²⁷

Peran penting BUMN bukan hanya diharapkan sebagai pengembangan kepentingan dan pelayanan serta pemenuhan kebutuhan rakyat banyak akan tetapi juga sebagai penyumbang terbesar dalam perekonomian nasional. PT. Garuda Indonesia adalah perusahaan perseroan (persero) BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh pemerintah (atas nama negara) yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. PT. Garuda Indonesia bergerak di bidang maskapai penerbangan. Sesuai dengan visi dan misi perusahaan PT. Garuda Indonesia yaitu sebagai perusahaan penerbangan pembawa bendera bangsa Indonesia yang mempromosikan Indonesia kepada dunia guna menunjang pembangunan ekonomi nasional dengan memberikan pelayanan yang profesional.

3. Kedudukan PT. Garuda Indonesia Tbk.

Pada beberapa persero, pemerintah telah melakukan perubahan mendasar pada kepemilikannya dengan membuat persero tersebut menjadi perusahaan terbuka yang sahamnya bisa dimiliki oleh publik. Salah satunya adalah PT. Garuda Indonesia Tbk, sesuai kebijakan pemerintah tentang privatisasi BUMN. Privatisasi adalah penjualan sebagian atau seluruh saham persero kepada pihak lain untuk peningkatan

²⁷ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003.

kualitas. Persero yang diprivatisasi adalah yang unsur usahanya kompetitif dan teknologinya cepat berubah.

Garuda Indonesia resmi menjadi perusahaan publik pada 11 Februari 2011, dengan mencatatkan 6.335.738.000 sahamnya di Bursa Efek Indonesia (BEI) dengan kode GIAA. Salah satu tonggak sejarah penting ini dilakukan setelah Perusahaan menyelesaikan transformasi bisnisnya melalui kerja keras serta dedikasi berbagai pihak.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Berdasarkan judul yang dipilih, penulis mengadakan penelitian pada Kantor Pusat PT. Garuda Indonesia Tbk di Jakarta. Alasan memilih lokasi penelitian di Kantor Pusat PT. Garuda Indonesia Tbk di Jakarta karena sumber data yang berkaitan dengan judul diatas satu-satunya didapatkan di Kantor Pusat PT. Garuda Indonesia Tbk di Jakarta.

B. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis dan sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Data Primer yaitu data yang diperoleh melalui wawancara yang dilakukan langsung dengan responden yang dapat mewakili beberapa sumber dalam hal ini adalah Direksi/Staf Manajemen Kantor Pusat PT. Garuda Indonesia Tbk di Jakarta.
2. Data sekunder yaitu merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan atau dari berbagai literatur dengan menelaah buku-buku dan tulisan-tulisan atau internet, jurnal hukum, serta peraturan perundang-undangan yang relavan dengan permasalahan yang diteliti.

C. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Penelitian kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan adalah pengumpulan data dan informasi yang relevan melalui membaca dan menelaah buku, majalah, artikel, jurnal, tulisan-tulisan dan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam penelitian ini.

2. Mengakses website dan situs-situs yang menyediakan informasi yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini.

3. Penelitian lapangan (*Field Research*).

D. Analisis Data

Untuk menganalisis tinjauan hukum terhadap kedudukan Keuangan Negara dalam Penyertaan Modal Negara di PT. Garuda Indonesia Tbk, maka data yang diperoleh kemudian dikumpulkan dengan baik secara primer dan sekunder, dan analisis secara kualitatif, selanjutnya disajikan secara deskriptif yaitu dengan menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan permasalahan serta penyelesaiannya yang berhubungan erat dengan pembahasan penulis.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Keuangan Negara dalam Penyertaan Modal Negara Di PT. Garuda Indonesia, Tbk.

Penyertaan Modal Negara adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara yang semula merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara pada BUMN, BUMD atau Badan Hukum lainnya.

Dalam keuangan negara, penyertaan modal negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta Perseroan Terbatas lainnya.²⁸

Berdasarkan modul penatausahaan kekayaan negara yang dipisahkan yang disusun oleh Kementerian Keuangan Tahun 2007, didalamnya memuat tentang mekanisme penyertaan modal negara ke BUMN. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah sebagaimana dimaksud adalah untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada perusahaan negara/daerah yang harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu oleh DPR/DPRD.²⁹

²⁸ Pasal 1 angka 10 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

²⁹ Pasal 3 ayat (7) dan (8) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang yang menegaskan modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, penjelasannya menentukan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.³⁰

Tujuan dari dilakukan Penyertaan Modal Negara dari Pemerintah Republik Indonesia kepada BUMN khususnya kepada PT Garuda Indonesia untuk mengoptimalisasi Barang Milik Negara dan untuk mendirikan, mengembangkan/meningkatkan kinerja BUMN dalam hal ini PT. Garuda Indonesia.³¹

Institusi-institusi yang terkait dengan penatausahaan dan pengusulan PMN pada BUMN dan Perseroan Terbatas, dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing meliputi:

1. Kementerian Keuangan

Sesuai UU Nomor 17 Tahun 2003, Menteri Keuangan antara lain memiliki wewenang dan tanggung jawab sebagai pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam Kepemilikan Kekayaan Negara yang dipisahkan. Di samping itu, kedudukan Menteri Keuangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 adalah sebagai pengelola Barang Milik

³⁰ Muhammad Djafar, Saidi, op.cit., hal 16-17.

³¹ Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Departemen Keuangan Republik Indonesia 2007

Negara. namun demikian, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2003 adalah sebagaimana kewenangan Menteri Keuangan terkait dengan kedudukannya sebagai wakil Pemerintah pada BUMN dilimpahkan kepada Menteri Negara BUMN. Sedangkan kewenangan dalam rangka penatausahaan dan pengusulan PMN pada BUMN tetap berada pada Menteri Keuangan.³²

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, dan dengan pertimbangan bahwa PMN tidak saja ada pada BUMN, tetapi terdapat pula pada Perseroan Terbatas, maka selanjutnya Menteri Keuangan mengatur Pedoman lebih lanjut mengenai penatausahaan dan pengusulan.

Pengusulan PMN pada BUMN dan Perseroan Terbatas. Pengaturan tersebut menyangkut dokumen-dokumen yang diperlukan dalam rangka penatausahaan PMN, institusi yang terlibat, proses dokumentasi dokumen legal PMN, pencatatan PMN, dan laporan PMN, serta kegiatan-kegiatan terkait dengan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, yaitu:

- a. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara c.q. Direktorat Barang Milik Negara II terkait dengan pelaksanaan Penyertaan Modal Negara;
- b. Badan Kebijakan Fiskal c.q. Pusat Pengelolaan Resiko Fiskal terkait dengan *risk management* Penyertaan Modal Negara;
- c. Direktorat Jenderal Anggaran c.q. Direktorat Anggaran III terkait dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Bagian Anggaran 99;

³² Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Departemen Keuangan Republik Indonesia 2007

d. Direktorat Jenderal Perbendaharaan c.q.:

a) Direktorat Pengelolaan Kas Negara terkait dengan pencairan Dana Penyertaan Modal Negara;

b) Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan terkait dengan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat;

2. Kementerian yang ditunjuk dan/atau Diberi Kuasa Dalam Pembinaan BUMN.

Kementerian Negara BUMN memiliki wewenang dan tanggung jawab sebagai wakil Pemerintah selaku RUPS pada Persero dan pemegang saham pada Perseroan Terbatas, serta pemilik modal pada Perum. Dalam kaitannya dengan Penatausahaan dan Pengusulan PMN ini, Kementerian Negara BUMN bertanggungjawab untuk menyampaikan kepada Menteri Keuangan dokumen PMN yang tidak memerlukan Penerbitan Peraturan Pemerintah, berupa keputusan RUPS dan penerbitan.

Semua keputusan terkait dengan PMN, serta konfirmasi dan klarifikasi atas PMN pada BUMN dan Perseroan Terbatas yang ada pada kewenangannya. Terkait dengan kegiatan Pengusulan PMN, Kementerian Negara BUMN mengusulkan penambahan/ pengurangan PMN pada batas-batas kewenangannya. Terdapat beberapa Eselon I yang terkait dengan Pengelolaan Kekayaan Negara yang dipisahkan, yaitu:³³

a. Sekretariat Kementerian Negara BUMN;

b. Deputi Bidang Restrukturisasi dan Privatisasi.

³³ Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Departemen Keuangan Republik Indonesia 2007

3. Badan Usaha Milik Negara

Setiap BUMN (Persero dan Perum) berwenang untuk mengelola dan mengadministrasikan PMN yang diterimanya, dan selanjutnya bertanggung jawab dalam menyampaikan pelaporan secara periodic kepada Menteri Keuangan terkait dengan PMN yang ada pada BUMN bersangkutan dan disertai dengan Laporan Keuangan Perusahaan sebagai informasi tambahan untuk memperjelas kedudukan PMN dimaksud dalam laporan keuangan.

Adapun tata cara penyertaan modal negara dengan pemisahan kekayaan negara berbentuk modal/saham pada BUMN dilakukan melalui Penyertaan penanaman modal oleh pemerintah dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Perusahaan Negara terdahulu maupun Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang sekarang berlaku, pemisahan tersebut baik berupa setiap penambahan maupun pengurangan pada penyertaan modal Negara harus ditetapkan dengan suatu Peraturan Pemerintah.³⁴

Perubahan komposisi permodalan dan kepemilikan saham Perseroan sejak pendirian sampai saat ini dapat dilihat pada keterangan berikut: Pada saat pendirian, sebagaimana dimuat dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan No.KEP-2/MK/IV/1/1975 tanggal 4 Januari 1975 sebagaimana dicabut dan digantikan dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. KEP-268/MK/IV/3/1975 tanggal 11 Maret 1975 dan Akta Pendirian.

³⁴ Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Departemen Keuangan Republik Indonesia 2007

Tabel 1.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

Pemegang Saham	Nilai Nominal Rp10.000.000 per saham			
	Jumlah Saham (lembar)	Jumlah Nilai		%
	Seri A (Saham Prioritas)	Seri B (Saham Biasa)	Nominal (Rp)	
A. Modal Dasar	4.000	16.000	200.000.000.000	
B. Modal Ditempatkan dan Disetor Penuh				
Negara Republik Indonesia	3.999	-	39.990.000.000	99,975
Jusuf Indradewa	1	-	10.000.000	0,025
C. Jumlah Modal Ditempatkan Dan Disetor Penuh	4.000		40.000.000.000	100,00
D. Saham dalam Portepel	-	16.000	160.000.000.000	-

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

Dari seluruh jumlah saham yang telah ditempatkan dan diambil bagian oleh Negara RI dan Jusuf Indradewa, masing-masing telah menyettor penuh dengan uang maupun dengan pemasukan yang seluruhnya berjumlah Rp. 20.000.000.000,00, berupa uang maupun dengan pemasukan. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.KEP-268/MK/IV/3/1975 tentang Penarikan Kembali Surat Keputusan Menteri Keuangan No. KEP-2/MK/IV/1/1975 tanggal 4 Januari 1975 Serta Menetapkan Kembali Permodalan Perseroan, Negara RI menyetorkan Rp.20.000.000.000,00 yang merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan dan berasal dari hasil likuidasi Perusahaan Negara Garuda Indonesian Airways.

Modal Perseroan seluruhnya harus sudah ditempatkan dan disetor penuh dalam waktu 10 tahun, terhitung sejak hari dan tanggal akta perubahan anggaran dasar ini disahkan oleh yang berwajib, kecuali jika waktu tersebut diperpanjang oleh yang berwajib atas permintaan Direksi, setelah memperoleh persetujuan dari rapat umum para pemegang saham. Seluruh modal Perseroan telah habis terjual sebelum tahun 1989.³⁵

³⁵ Data Perkembangan Kepemilikan Saham PT Garuda Indonesia Tbk

Tahun 1989

Berdasarkan Akta No. 3/1989

Tabel 2.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

Pemegang Saham	Nilai Nominal Rp100.000.000 per saham			
	Jumlah Saham (lembar)		Jumlah Nilai	
	Seri A	Seri B	Nominal (Rp)	
	(Saham Prioritas)	(Saham Biasa)		
A. Modal Dasar	4.000	6.000	1.000.000.000.000	
B. Modal Ditempatkan dan Disetor Penuh				
Negara Republik Indonesia	4.000	-	400.000.000.000	100,00
C. Jumlah Modal Ditempatkan	4.000		400.000.000.000	100,00
Dan Disetor Penuh				
D. Saham dalam Portepel	-	6.000	600.000.000.000	

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

Berdasarkan surat pernyataan dari Jusuf Indradewa tertanggal 5 Januari 2010, antara tahun 1975 sampai dengan 1989 Jusuf Indradewa mengalihkan 1 saham yang dimilikinya kepada Negara Republik Indonesia. Sebesar 100% dari saham yang ditempatkan/diambil bagian telah disetor penuh dengan tunai untuk kas Perseroan.

Tahun 1998

Berdasarkan Akta No. 10/1998

Tabel 3.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

Pemegang Saham	Nilai Nominal Rp1.000.000 per saham			%
	Jumlah Saham (lembar)	Jumlah NilaiNominal (Rp)		
A. Modal Dasar	3.594.620	3.594.620.000.000		
B. Modal Ditempatkan dan Disetor Penuh				
Negara Republik Indonesia	898.655	898.655.000.000		100,00
C. Jumlah Modal Ditempatkan Dan Disetor Penuh	898.655	898.655.000.000		100,00
D. Saham dalam Portepel	2.695.965	2.695.965.000.000		-

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

Sebesar 100% dari saham yang ditempatkan tersebut telah disetor penuh oleh Negara Republik Indonesia dengan cara:

1. Rp. 400.000.000.000 merupakan setoran modal lama; dan

2. Rp. 498.655.000.000 berupa uang tunai yang berasal dari tambahan penyertaan modal Negara Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1991 dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1993.³⁶

Tahun 2001

Berdasarkan Akta No. 50/2001

Tabel 4.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

Pemegang Saham	Nilai Nominal Rp1.000.000 per saham		
	Jumlah Saham	Jumlah NilaiNominal	%
	(lembar)	(Rp)	
A. Modal Dasar	11.540.076	11.540.076.000.000	
B. Modal Ditempatkan dan Disetor Penuh			
Negara Republik Indonesia	2.885.019	2.885.019.000.000	100,00
C. Jumlah Modal Ditempatkan Dan Disetor Penuh	2.885.019	2.885.019.000.000	100.00
D. Saham dalam Portepel	8.655.097	8.655.097.000.000	-

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

Sebesar 100% saham yang telah ditempatkan tersebut telah disetor penuh oleh Negara Republik Indonesia dengancara:

1. sebesar Rp.898.655.000.000 merupakan setoran lama; dan
2. sebesar Rp.1.986.364.000.000 penyetorannya dilakukan berdasarkan: (i) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 70 Tahun 2000 tanggal 21 Agustus 2000 dengan kompensasi tagihan Negara Republik Indonesia kepada Perseroan berdasarkan *Sub Loan Agreement* No. SLA-757/DP3/1994 dalam rangka pengadaan 2 buah pesawat B-747/400 dan 7 buah pesawat B-737/400 dengan nilai tagihan Negara Republik Indonesia kepada Perseroan sebesar USD909,168,402.79

³⁶ Data Perkembangan Kepemilikan Saham PT Garuda Indonesia Tbk

ekuivalen dengan Rp2.149.274.104.195,56 dan (ii) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 10 Tahun 1997 tanggal 29 April 1997 melalui pengalihan piutang Perseroan di PT Merpati Nusantara Airlines atas penyerahan 17 buah pesawat F-28/4000 senilai Rp162.910.000.000; sehingga yang dikonversi menjadi modal Perseroan adalah sebesar Rp1.986.364.104.195,56 yang dibulatkan menjadi Rp1.986.364.000.000 dikarenakan nilai nominal setiap saham Perseroan adalah Rp1.000.000.³⁷

Tahun 2001

Berdasarkan Akta No. 35/2001

Tabel 5.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

Pemegang Saham	Nilai Nominal Rp1.000.000 per saham		%
	Jumlah Saham (lembar)	Jumlah NilaiNominal (Rp)	
A. Modal Dasar	11.540.076	11.540.076.000.000	
B. Modal Ditempatkan dan Disetor Penuh			
Negara Republik Indonesia	6.826.564	6.826.564.000.000	100,00
C. Jumlah Modal Ditempatkan Dan Disetor Penuh	6.826.564	6.826.564.000.000	100,00
D. Saham dalam Portepel	4.713.512	4.713.512.000.000	-

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

Sebesar 100% saham yang telah ditempatkan tersebut telah disetor penuh oleh Negara Republik Indonesia dengancara:

1. sebesar Rp 2.885.019.000.000 merupakan setoran lama; dan
2. sebesar Rp.3.941.545.000.000 penyetorannya dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 67 Tahun 2001 tanggal 17 September 2001 yang dilakukan dengan

³⁷ Data Perkembangan Kepemilikan Saham PT Garuda Indonesia Tbk

kompensasi tagihan Negara Republik Indonesia kepada Perseroan sebesar Rp3.941.545.256.875 yang terdiri dari:

- a. Tagihan atas beban pengadaan 11 pesawat Boeing 737 sebesar USD 422.000.000 ekuivalen dengan Rp3.749.470.000.000;
- b. Beban Administrasi pinjaman Rekening Dana Investasi No. RDI-201/DDI/1988 yang diperhitungkan sampai dengan tanggal 15 April 2001 sebesar Rp67.087.500.000;
- c. Sebagian bunga masa tenggang pinjaman *Sub Loan Agreement* No. SLA-363/DDI/1988 sebesar Rp695.370.000;
- d. Denda hutang pokok pinjaman Rekening Dana Investasi No. RDI-201/DDI/1988 yang diperhitungkan sampai dengan tanggal 15 April 2001 sebesar Rp54.322.500.000; dan
- e. Denda beban administrasi pinjaman Rekening Dana Investasi No. RDI-201/DDI/1988 yang diperhitungkan sampai dengan tanggal 15 April 2001 sebesar Rp69.969.886.875.³⁸

Tahun 2007

Berdasarkan Akta No. 63/2007

Tabel 6.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

Pemegang Saham	Nilai Nominal Rp1.000.000 per saham		
	Jumlah Saham (lembar)	Jumlah Nilai Nominal (Rp)	%
A. Modal Dasar	11.540.076	11.540.076.000.000	
B. Modal Ditempatkan dan Disetor Penuh			
Negara Republik Indonesia	6.826.564	6.826.564.000.000	100,00
PT(Persero) Angkasa Pura I	124.248	124.248.000.000	1,74
PT(Persero) Angkasa Pura II	201.871	201.871.000.000	2,82
C. Jumlah Modal Ditempatkan Dan Disetor Penuh	7.152.629	7.152.629.000.000	100,00
D. Saham dalam Portepel	4.387.447	4.387.447.000.000	-

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

³⁸ Data Perkembangan Kepemilikan Saham PT Garuda Indonesia Tbk

Sebesar 100% dari saham yang ditempatkan tersebut telah disetor penuh dengan cara sebagai berikut:

1. sebesar Rp6.826.564.000.000 oleh Negara Republik Indonesia merupakan setoran lama;
2. sebesar Rp124.248.000.000 merupakan hasil konversi atas Obligasi Wajib Konversi dalam rangka restrukturisasi hutang Perseroan pada tahun 2001 kepada PT (Persero) Angkasa Pura I berdasarkan *Subscription Agreement* tanggal 10 Agustus 2001 yang dibuat dan ditandatangani oleh dan antara Perseroan, sebagai Penerbit Obligasi Wajib Konversi dan PT (Persero) Angkasa Pura I, sebagai Pemegang Obligasi Wajib Konversi;
3. sebesar Rp201.817.000.000 merupakan hasil konversi atas Obligasi Wajib Konversi dalam rangka restrukturisasi hutang Perseroan pada tahun 2001 kepada PT (Persero) Angkasa Pura II, berdasarkan *Subscription Agreement* tanggal 10 Agustus 2001 yang dibuat dan ditandatangani oleh dan antara Perseroan, sebagai Penerbit Obligasi Wajib Konversi dan PT (Persero) Angkasa Pura II, sebagai Pemegang Obligasi Wajib Konversi.

Terkait dengan konversi atas Obligasi Wajib Konversi tersebut di atas, Perseroan telah melakukan pengumuman dalam 2 surat kabar harian, yaitu Bisnis Indonesia dan Investor Daily, keduanya tertanggal 26 Maret 2007. Dengan demikian, Perseroan telah memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam Pasal 6 PP No. 15/1999.³⁹

³⁹ Data Perkembangan Kepemilikan Saham PT Garuda Indonesia Tbk

Tahun 2008

Berdasarkan Akta No. 51/2008

Tabel 7.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

Pemegang Saham	Nilai Nominal Rp1.000.000 per saham		%
	Jumlah Saham (lembar)	Jumlah NilaiNominal (Rp)	
A. Modal Dasar	15.000.000	11.000.000.000.000	
B. Modal Ditempatkan dan Disetor Penuh			
Negara Republik Indonesia	7.826.564	7.826.564.000.000	96,00
PT(Persero) Angkasa Pura I	124.248	124.248.000.000	1,52
PT(Persero) Angkasa Pura II	201.817	201.817.000.000	2,48
C. Jumlah Modal Ditempatkan Dan Disetor Penuh	8.152.629	8.152.629.000.000	100,00
D. Saham dalam Portepel	6.847.371	6.847.371.000.000	-

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

Sebesar 100% saham yang ditempatkan tersebut di atas atau seluruhnya berjumlah Rp8.152.629.000.000 telah disetor penuh dengan cara sebagai berikut:

1. sebesar Rp7.152.629.000.000 merupakan setoran modal lama;
2. sebesar Rp500.000.000.000 merupakan setoran Negara Republik Indonesia sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 46 Tahun 2006 tanggal 28 Desember 2006 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perseroan setoran mana berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ("APBN") Perubahan Tahun Anggaran 2006;
3. sebesar Rp500.000.000.000 merupakan setoran Negara Republik Indonesia sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 69 Tahun 2007 tanggal 10 Desember 2007 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal

Saham Perseroan, setoran mana berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ("APBN") Tahun Anggaran 2007.⁴⁰

Tahun 2009

Berdasarkan Akta No. 274/2009

Tabel 8.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

Pemegang Saham	Nilai Nominal Rp1.000.000 per saham		%
	Jumlah Saham (lembar)	Jumlah Nilai Nominal (Rp)	
A. Modal Dasar	15.000.000	11.000.000.000.000	
B. Modal Ditempatkan dan Disetor Penuh			
Negara Republik Indonesia	7.826.564	7.826.564.000.000	85,82
PT(Persero) Angkasa Pura I	124.248	124.248.000.000	1,36
PT(Persero) Angkasa Pura II	201.817	201.817.000.000	2,22
PT Bank Mandiri (Persero) Tbk	967.869	967.869.000.000	10,61
C. Jumlah Modal Ditempatkan Dan Disetor Penuh	9.120.498	9.120.498.000.000	100,00
D. Saham dalam Portepel	5.879.502	5.879.502.000.000	-

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

Sebesar 100% saham yang ditempatkan tersebut di atas telah disetor penuh dengan cara sebagai berikut:

1. sebesar Rp8.152.629.000.000 merupakan setoran modal lama; dan
2. sebesar Rp967.869.000.000 merupakan konversi hutang Perseroan kepada PT Bank Mandiri (Persero) Tbk. Berdasarkan akta "Perjanjian Penyelesaian Akta No. 24 Tanggal 14 September 2001 tentang Perubahan dan Pernyataan Kembali Perjanjian Penerbitan Obligasi Wajib Konversi" tertanggal 30 Desember 2009, yang dibuat dihadapan Aulia Taufani, S.H., pengganti Sutjipto, S.H., Notaris di Jakarta.

⁴⁰ Data Perkembangan Kepemilikan Saham PT Garuda Indonesia Tbk

Terkait dengan konversi hutang Perseroan kepada PT Bank Mandiri (Persero) Tbk. tersebut di atas, Perseroan telah melakukan pengumuman dalam 2 surat kabar harian, yaitu dalam harian Kompas dan Bisnis Indonesia, keduanya tertanggal keduanya 31 Desember 2009.⁴¹

Tahun 2010

Berdasarkan Akta No. 24/2010

Tabel 10.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

Pemegang Saham	Nilai Nominal Rp500,- per saham		%
	Jumlah Saham (lembar)	Jumlah Nilai Nominal (Rp)	
A. Modal Dasar	30.000.000.000	15.000.000.000.000	
Saham Seri A Dwiwarna	1	500	
Saham Biasa Atas Nama Seri B	29.999.999.999	14.999.999.999.500	
B. Modal Ditempatkan dan Disetor Penuh			
Saham Seri A Dwiwarna			
Negara Republik Indonesia	1	500	
Saham Biasa Atas Nama Seri B			
Negara Republik Indonesia	15.653.127.999	7.826.563.999.500	85,82
PT Bank Mandiri (Persero) Tbk	1.935.738.000	967.869.000.000	10,61
PT(Persero) Angkasa Pura II	403.634.000	201.817.000.000	2,21
PT(Persero) Angkasa Pura I	248.496.000	124.248.000.000	1,36
C. Jumlah Modal Ditempatkan Dan Disetor Penuh	18.240.996.000	9.120.498.000.000	100,00
D. Saham dalam Portepel	11.759.004.00	5.879.502.000.000	

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk ("Perseroan") dibentuk berdasarkan Akta Pendirian No. 8 tanggal 4 Maret 1975 sebagaimana diubah dengan Akta Perubahan No. 42 tanggal 21 April 1975, dan kemudian diubah dengan Akta Perubahan No. 24 tanggal 12 Juni 1975, ketiganya dibuat di hadapan Soeleman Ardjasasmita, S.H., Notaris di Jakarta yang telah mendapat pengesahan dari Menteri Kehakiman Republik Indonesia berdasarkan Surat Keputusan No. Y.A. 5/225/8

⁴¹ Data Perkembangan Kepemilikan Saham PT Garuda Indonesia Tbk

tertanggal 23 Juni 1975, dan telah didaftarkan di Pengadilan Negeri Jakarta pada tanggal 1 Juli 1975 berturut-turut di bawah No. 2250, 2251, dan 2252, serta telah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia No. 68, tanggal 26 Agustus 1975, Tambahan No. 434 ("Akta Pendirian").

Akta Pendirian tersebut selanjutnya beberapa kali telah diubah, dan terakhir kali di ubah dengan (i) Akta Pernyataan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa No. 24 tanggal 16 Nopember 2010, yang dibuat di hadapan Fathiah Helmi, S.H. Notaris di Jakarta, yang telah mendapat persetujuan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan Surat Keputusan No. AHU-54724.AH.01.02 Tahun 2010 tanggal 22 Nopember 2010 dan telah diterima pemberitahuannya oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan Surat No. AHU-AH.01.10-00801 tanggal 10 Januari 2011, persetujuan mana telah didaftarkan dalam Daftar Perseroan di bawah No. AHU-0084627.AH.01.09 Tahun 2010 tanggal 22 Nopember 2010 dan penerimaan pemberitahuan mana telah didaftarkan dalam Daftar Perseroan dibawah No. AHU-0001962 AH.01.09.

Tahun 2011 tanggal 10 Januari 2011 dan didaftarkan dalam Daftar Perusahaan di Kantor Pendaftaran Perusahaan Jakarta Pusat di bawah Tanda Daftar Perusahaan No. 09.05.1.62.37582 tanggal 25 Januari 2011, dan (ii) Akta Pernyataan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa No. 22 tanggal 27 September 2011, yang dibuat dihadapan Andalia Farida, S.H., Notaris di Jakarta, akta mana telah diberitahukan kepada

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam Surat Menteri Hukum dan HAM tentang Penerimaan Pemberitahuan Perubahan Anggaran Dasar Perseroan No.AHU-AH.01.10-33910 tertanggal 21 Oktober 2011, dan telah didaftarkan dalam Daftar Perseroan di bawah No. AHU 00853337.AH.01.09 Tahun 2011 tanggal 21 Oktober 2011.⁴²

Di dalam pernyataan Keputusan Rapat Perubahan Anggaran Dasar Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perusahaan Penerbangan Garuda Indonesia Tbk atau disingkat PT. Garuda Indonesia Tbk Nomor 22 menyatakan bahwa susunan pemegang saham Perseroan saat ini adalah sebagai berikut :

- a. Negara Republik Indonesia sebanyak 1 (satu) Saham Seri A Dwiwarna dan 15.653.127.999 (lima belas miliar enam ratus lima puluh tiga juta seratus dua puluh tujuh ribu Sembilan ratus Sembilan puluh sembilan) saham seri B atau dengan jumlah nilai nominan seluruhnya sebesar Rp. 7.826.564.000.000,00 (tujuh triliun delapan ratus dua puluh enam miliar lima ratus enam puluh empat juta Rupiah);
- b. Masyarakat sebanyak 6.987.868.000 (Enam miliar sembilan ratus delapan puluh tujuh juta delapan ratus enam puluh delapan ribu) Saham Seri B atau dengan jumlah nilai nominal seluruhnya sebesar Rp. 3.493.934.000.000,00 (tiga triliun empat ratus Sembilan puluh tiga miliar Sembilan ratus tiga puluh empat juta Rupiah);

⁴² *Ibid*

a) JUMLAH : 22.640.996.000 (dua puluh dua miliar enam ratus empat puluh juta Sembilan ratus Sembilan puluh enam ribu) saham, yang terdiri dari 1 (satu) saham Seri A Dwiwarna dan 22.640.995.999 (dua puluh dua miliar enam ratus empat puluh juta Sembilan ratus Sembilan puluh lima ribu Sembilan ratus Sembilan puluh sembilan) Saham Seri B atau dengan jumlah nominal seluruhnya sebesar Rp. 11.320.498.000.000,00 (sebelas triliun tiga ratus dua puluh miliar empat ratus Sembilan puluh delapan juta Rupiah).

Sebagai dampak memburuknya kondisi ekonomi di Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 dan dampak negatif lainnya, Perusahaan memiliki akumulasi defisit sebesar USD 1.385.459.977. Para pemegang saham Perusahaan menyetujui dilakukannya kuasi reorganisasi pada tanggal 1 Januari 2012, dalam rangka mengeliminasi akumulasi kerugian mengacu pada Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) No. 51 (revisi 2003).

Selanjutnya, Perusahaan mengajukan pengurangan nilai nominal per saham dari Rp 500 menjadi Rp 459, tanpa mengurangi jumlah saham yang beredar. Penurunan nilai nominal saham tersebut menghasilkan tambahan modal disetor sebesar USD 459.852 pada tanggal 1 Januari 2012. Sesuai dengan peraturan yang berlaku, pelaksanaan kuasi reorganisasi yang juga berdampak pada penurunan nilai nominal saham, terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham dan Menteri Hukum & Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan hasil keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB) tanggal 28 Juni 2012, para pemegang saham telah menyetujui pelaksanaan kuasi reorganisasi dengan dasar laporan keuangan Perusahaan per 1 Januari 2012, serta menyetujui penurunan modal saham yang diakibatkan oleh penurunan nilai nominal saham. Penurunan modal saham tersebut yang tertuang dalam Anggaran Dasar Perusahaan, telah mendapatkan persetujuan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Surat Keputusan No.AHU-66159.AH.01.02.Tahun 2012 tanggal 27 Desember 2012.

Lebih lanjut, penurunan modal saham yang mengakibatkan pengurangan penyertaan modal negara itu, telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 114 Tahun 2012 tanggal 27 Desember 2012 yang diumumkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia No. 287 tahun 2012.

Tabel 11.
Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan
Kepemilikan Saham Domestik & Internasional

Domestic & International Share Ownership (per 31 Desember 2012)		
	Jumlah Lembar Saham Number of Shares	%
Domestik Domestic		
Pemerintah RI Government of RI	15.653.128.000	69,14
PT Trans Airways	2.466.965.725	10,89
Ritel Retail	1.140.932.298	5,04
Karyawan Employees	94.866.977	0,42
Institusional Institutional	2.284.443.838	10,10
	21.640.336.838	95,58
Internasional International		
Ritel Retail	3.136.000	0,01
Institusional Institutional	997.523.162	4,41
	1.000.659.162	4,42
Total	22.640.996.000	100,00

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

Selanjutnya, struktur pemegang saham Sesuai dengan Laporan Struktur Kepemilikan Saham dari Biro Administrasi Efek PT Datindo Entrycom per 31 Agustus 2013

Tabel 12.

Struktur permodalan dan susunan pemegang saham Perseroan

PEMODAL NASIONAL	JUMLAH SAHAM	PROSENTASE
1. Negara Republik Indonesia	15.653.128.000	69,136 %
2. Perorangan Indonesia	1.106.264.231	4,886 %
3. Karyawan	91.766.044	0,405 %
4. Koperasi	1.000	0,000%
5. Yayasan	10.334.000	0,046%
6. Dana Pensiun	343.223.500	1,516 %
7. Asuransi	321.530.000	1,420%
8. Perseroan Terbatas	3.842.900.753	16,973%
9. Reksadana	515.125.500	2,275%
<u>PEMODAL ASING</u>		
1. Perorangan Asing	4.126.500	0,018%
2. Badan Usaha Asing	752.596.472	3,324%
<u>Sub Total</u>	756.722.972	3,342%
<u>TOTAL</u>	22.640.963.055	100,000%

Sumber : Data Keterangan Kepemilikan Saham Perseroan dan prospek Usaha Perseroan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 67 Tahun 1971 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pengalihan Bentuk perusahaan Negara (P.N.) Perhubungan Udara "*Garuda Indonesian Airways*" menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO). Berdasarkan pada rumusan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, status badan hukum Perseroan diperoleh sejak tanggal penandatanganan Surat keputusan pengesahan oleh Menteri.

Berdasarkan uraian sejarah singkat profil di atas, jelas bahwa PT Garuda Indonesia memenuhi syarat sebagai badan hukum berkonsep Perseroan Terbatas, didirikan berdasarkan pada perjanjian dapat dilihat penyeteran awal modal pada saat pendirian perusahaan ada dua pemegang saham yaitu Negara Republik Indonesia dan Jusuf Indradewa,

PT Garuda Indonesia melakukan kegiatan usaha di bidang maskapai penerbangan, modal dasar seluruhnya terbagi dalam saham.⁴³

Modal BUMN dalam hal ini PT. Garuda Indonesia berasal dari negara dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN). Arti dipisahkan tersebut sesuai dengan penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, Namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Dari ketentuan tersebut, tampak jelas dengan dipisahkannya dari APBN maka modal/kekayaan negara menjadi “putus” hubungannya dengan APBN, sehingga ketika harta kekayaan itu dimasukkan/disetor kepada BUMN membawa akibat, yaitu peralihan hak milik menjadi kekayaan BUMN. Harta kekayaan tersebut bukan lagi milik negara. Hal ini sejalan dengan teori badan hukum di atas, bahwa badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurusnya. Oleh karena pengelolaannya sudah tidak mengikuti APBN.

Di dalam konsep Perseroan Terbatas modal dasar merupakan harta kekayaan perseroan sebagai badan hukum, yang terpisah dari harta kekayaan pribadi pendiri dalam hal ini Negara Republik Indonesia, organ perseroan, dan pemegang saham.

⁴³ www.garuda-indonesia.com. Diakses pada tanggal 1 Februari 2014, pukul 16.00 WITA

Berdasarkan dari pemahaman ini, keuangan negara dalam hal ini kekayaan negara yang dipisahkan dalam penyertaan modal negara terhadap PT Garuda Indonesia, telah menjadi harta kekayaan Persero dan bukan lagi termasuk dalam harta kekayaan negara yang termasuk dalam lingkup Keuangan Negara.

Adapun kerangka pikir yang digunakan dalam penatausahaan kekayaan negara yang dipisahkan adalah sebagai berikut:⁴⁴

1. Negara menjadi pemilik modal/pemegang saham pada BUMN/PT

Jauh sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pemisahan kekayaan Negara pada dasarnya telah dilaksanakan dalam mekanisme pengelolaan keuangan Negara;

2. Pemisahan kekayaan Negara dari APBN menjadi modal BUMN/PT, dan kekayaan awal BHMN

Dalam rangka penguasaan cabangcabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, Negara memisahkan sebagian dari Kekayaan Negara dan menempatkannya sebagai Penyertaan Modal Negara dalam membentuk Perusahaan Negara atau yang sekarang disebut Badan Usaha Milik Negara.

3. Pemisahan Kekayaan Negara harus memberi manfaat bagi masyarakat.

Filosofi pemisahan kekayaan Negara sebagai bagian dari Kekayaan Negara adalah untuk menghasilkan kemakmuran bagi rakyat

⁴⁴ Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Departemen Keuangan Republik Indonesia 2007

Indonesia. Hal ini secara jelas dan tegas diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

4. Batasan kewenangan Negara dalam pengelolaan Kekayaan Negara yang telah dipisahkan

Meskipun Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) merupakan wakil pemerintah dalam kepemilikan saham dalam hal ini BUMN/PT, namun dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2003, kewenangan RUPS tersebut didelegasikan kepada Menteri Negara BUMN. Dengan pendelegasian ini, maka dalam pengelolaan PMN yang dilakukan dalam mekanisme korporasi, kewenangan Menteri Negara BUMN lebih kepada pengusulan kebijakan restrukturisasi perusahaan yang dapat berdampak pada penyediaan anggaran di APBN, sedangkan posisi Menteri Keuangan lebih kepada usul pengajuan PMN kepada Presiden.

5. Peran Stakeholder negara dalam pengamanan kekayaan negara yang telah dipisahkan

Berdasarkan ketentuan pasal 6 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Komisaris sebagai salah satu organ perusahaan, mengemban tugas penting melakukan pengawasan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam rangka pencapaian kepentingan dan tujuan BUMN. Pelaksanaan pengawasan BUMN oleh Komisaris dilakukan sesuai dengan Anggaran Dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan dan sejalan dengan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, pertanggungjawaban dan kewajaran.⁴⁵

⁴⁵ Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Departemen Keuangan Republik Indonesia 2007

BUMN dimasukkan sebagai “Instansi Pemerintah” akan tetapi, BUMN itu merupakan badan hukum perdata yang tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dari badan usaha tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara, tetapi telah berubah status hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut. Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai pemegang saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai penguasa yang memiliki otoritas tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat, meskipun saham perusahaan tersebut seratus persen milik negara. Sebenarnya pengelompokan BUMN sebagai instansi pemerintah atau bukan tergantung dari jenis, format, dan operasionalisasi dari BUMN itu sendiri.⁴⁶

PT Garuda Indonesia sebagai BUMN Persero yang memang diarahkan untuk memperoleh keuntungan dalam arti, karena baiknya pelayanan yang diberikan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien, dan ekonomi secara *business zakeliik, cost accounting principles, management effectiveness*, dan pelayanan umum yang baik dan memuaskan dengan memperoleh surplus atau laba. Status hukumnya sebagai badan hukum perdata, yang berbentuk Perseroan Terbatas. Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut ketentuan hukum perdata. Modal pendirian BUMN Persero baik seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga dengan demikian dimungkinkan adanya *joint* dan *mixed enterprise* dengan

⁴⁶ Ridwan HR, op.cit., hal 87.

swasta (nasional dan/atau asing) dan adanya penjualan saham-saham perusahaan milik negara.

Menurut keterangan Ahli Pemohon (Hikmahanto Juwana) dalam penjelasan Risalah Sidang Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 Keuangan BUMN tidak bisa dianggap sebagai keuangan negara, karena keuangan BUMN tidak bisa diperlakukan sebagai keuangan negara. Secara alamiah, mengelola keuangan negara berbeda dengan mengelola keuangan BUMN.

Dalam konteks negara, negara menganggarkan dan terpenting adalah bagaimana penyerapan dari apa yang telah dianggarkan. Namun dalam konteks BUMN, maka *management* (pengurus) akan mengelola uang tersebut sebagaimana layaknya badan usaha, termasuk badan usaha swasta, BUMN tidak selalu untung. Seperti tadi sudah dikatakan oleh saksi fakta bahwa keuangan BUMN untung dan rugi dilihat dari akhir tahun. Sehingga tidak bisa pada waktu-waktu tertentu ada kerugian, lalu kemudian dianggap telah terjadi kerugian negara.⁴⁷

B. Implikasi dari Kedudukan Keuangan Negara dalam Penyertaan Modal Negara di PT. Garuda Indonesia Tbk.

Perspektif yang berbeda dalam memandang status keuangan negara ini salah satunya dilatarbelakangi kontroversi undang-undang yang berkaitan dengan keuangan negara dan BUMN dalam mendefenisikan keuangan negara.

⁴⁷ Risalah Sidang Perkara Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013, Perihal Pengujian UU No,or 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang

Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan:

“Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri dan oleh atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.

Pasal 2 huruf i Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan:

“Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.

Rumusan Pasal di atas menunjukkan bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan masih tetap dianggap sebagai keuangan negara.

Sementara itu Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan :

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. ”

Pengaturan status hukum keuangan negara di BUMN, memperhatikan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dihubungkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN tampak terjadi perbenturan kepentingan, di satu pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan BUMN itu sendiri sedangkan di lain pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan negara, sehingga berkibat menimbulkan ketidakpastian hukum yang menghambat kelancaran tugas-tugas direksi dan komisaris dalam menjalankan aktivitas bisnisnya.

Karena merugikan keuangan BUMN berarti merugikan keuangan negara, sehingga dapat dituduhkan melakukan korupsi menjadi tindak pidana. Sebaliknya jika kerugian BUMN bukan kerugian negara tetapi menjadi kerugian BUMN itu sendiri sebagai perusahaan yang berbadan hukum. Kerugian BUMN bisa merugikan pemegang saham karena devidennya kecil atau tidak ada sama sekali. Negara sebagai pemegang saham tetap dapat menggugat kerugian tersebut sebagaimana disebutkan oleh Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, jika BUMN tersebut berbentuk persero. Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan:

“Setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap perseroan ke pengadilan negeri apabila dirugikan karena tindakan perseroan yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, direksi, dan/atau dewan komisaris.”

Pasal 97 ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan:

“Atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 10% dari jumlah seluruh sahamnya dengan hak suara dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri terhadap anggota direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada perseroan.”

Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003). Maksud dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan Penyertaan Modal Negara pada BUMN, untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan unit legal mengenai strategi dan kegiatan usaha PT. Garuda Indonesia didapatkan hasil bahwa Implementasi *Good Corporate Governance* (GCG) sesuai dengan peraturan Menteri BUMN No. 01/MBU/2011 tentang penerapan GCG atau prinsip perusahaan yang sehat sesuai yang diamanatkan oleh UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas di Garuda Indonesia pada tahun 2012 terus mengalami peningkatan, baik dalam aspek kelembagaan maupun lingkup implementasinya. Pentahapan implementasi GCG di Garuda Indonesia saat ini telah meningkat pada level “Good Garuda Citizen” dengan fokus menjadi Perusahaan yang beretika dan bertanggung jawab melalui pemantapan budaya GCG. Keberhasilan implementasi GCG di Garuda Indonesia, yang meningkat dari tahapan sebelumnya “*Good Garuda Governed*”, merupakan realisasi komitmen Direksi yang tinggi dalam melaksanakan tata kelola perusahaan yang baik, dan ditunjang peran aktif seluruh Komite di bawah Dewan Komisaris.

Tahap “*Good Garuda Governance*” tahun 2005-2008 yang difokuskan pada pemenuhan terhadap peraturan dan perundang-undangan telah diselesaikan. Hal-hal yang telah dicapai pada tahap ini di antaranya terbentuknya struktur dan mekanisme mengenai organ utama perusahaan yaitu Pemegang Saham, Dewan Komisaris dan Direksi.

Seiring dengan upaya pengembangan usaha yang dilaksanakan awal tahun 2005, Garuda Indonesia memiliki tim manajemen baru, yang kemudian membuat perencanaan baru bagi masa depan Perusahaan. Manajemen baru Garuda Indonesia melakukan transformasi bisnis dan

restrukturisasi perusahaan secara menyeluruh dengan tujuan meningkatkan efisiensi kegiatan operasional, membangun kembali kekuatan keuangan yang mencakup keberhasilan perusahaan dalam menyelesaikan restrukturisasi utang, termasuk hutang sewa pembiayaan dengan *European Export Credit Agency (ECA)* menambah tingkat kesadaran para karyawan dalam memahami pelanggan, dan yang terpenting dalam memperbaharui dan membangkitkan semangat Garuda Indonesia.

Penyelesaian seluruh restrukturisasi utang Perusahaan mengantarkan Garuda Indonesia siap untuk mencatatkan sahamnya ke publik di awal tahun 2011. Per akhir Desember 2012, struktur kepemilikan saham Garuda Indonesia sebagai perusahaan publik adalah Pemerintah Republik Indonesia (69,14%), PT Angkasa Pura I (1,10%), PT Angkasa Pura II (1,78%), karyawan (0,44%), investor domestik (23,94%), dan investor internasional (3,60%).⁴⁸

Berdasarkan ketentuan, baik dalam UU BUMN maupun UU PT, BUMN merupakan badan hukum perseroan yang pengesahannya dilakukan dengan Keputusan Menteri Hukum dan HAM serta tunduk pada hukum privat. Di samping itu, memiliki kekayaan terpisah dengan kekayaan negara maupun pemegang saham (pemilik), direksi (pengurus), dan komisaris (pengawas). Meskipun negara memiliki saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) pengelolaannya dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.⁴⁹

⁴⁸ Data Kinerja PT Garuda Indonesia, Laporan Tahun 2012

⁴⁹ Muhammad Djafar, Saidi, op.cit., hal 17.

Badan hukum publik dan badan hukum privat memiliki perbedaan secara prinsipil dalam pengelolaan keuangannya. Badan hukum publik mengelola keuangannya tunduk pada hukum publik dan badan hukum privat mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat. Sebagai contoh, negara sebagai badan hukum publik dalam mengelola keuangannya tunduk pada peraturan yang terkait dengan keuangan negara. Sementara itu, badan usaha milik negara sebagai persero dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat yang terkait dengan harta kekayaan yang dimilikinya.⁵⁰

Namun apa yang terjadi di dalam praktik dewasa ini dalam pelaksanaan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, organ BUMN dalam hal ini direksi dan dewan komisaris, dan bahkan *stakeholders* lainnya dihadapkan pada kekhawatiran dan/atau ketidakpastian hukum dalam membuat keputusan bisnis untuk kepentingan dan tujuan persero maupun perum itu. Mereka selalu dibayangi akan timbulnya eksekusi negatif terkait dengan keputusan bisnis yang dijalankan.

Mereka menyadari sepenuhnya bahwa dalam membuat keputusan bisnis yang benar, sekalipun tidak ada satupun direksi yang mampu memastikan bahwa keuntungan yang diprediksikan akan diperoleh melalui perhitungan bisnis yang akurat, wajar, dan akuntabel, sesuai dengan undang-undang yang berlaku dengan dilandasi pada prinsip etiket baik dan kehati-hatian, keuntungan tersebut pasti akan benar-benar diperoleh.

⁵⁰ Muhammad Djafar, Saidi, Ibid, Hal. 18.

Kekhawatiran akan keraguan timbul karena setiap timbul kerugian, akan dapat diartikan merupakan bagian dari kerugian negara yang berujung pada tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Padahal bisa jadi kerugian itu timbul bukan karena kasalahannya, baik sengaja atau lalai dari organ BUMN. Namun bisa saja hal itu terjadi karena faktor *opportunity profit* yang tidak tercapai karena sesuatu hal di luar kemampuan dan/atau kesalahan manajemen.

Direksi BUMN sebagai organ PT persero dan perum yang berdasarkan Undang-Undang BUMN ditugasi mewakili PT persero dan perum. Baik di dalam maupun di luar pengadilan sebagai entitas hukum mandiri, menuntut adanya kepastian hukum dalam menjalankan tugas dan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Dasar 1945.

Muhammad Hatta, wakil presiden pertama Republik Indonesia mengatakan bahwa dari kalimat dikuasai oleh negara dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, negara tidak harus secara langsung ikut mengelola atau menyelenggarakan cabang produksi, akan tetapi hal itu dapat diserahkan kepada usaha koperasi dan swasta.

Tugas negara hanyalah membuat peraturan dan melakukan pengawasan guna kelancaran jalannya ekonomi, demi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan rakyat. Menguasai tidak harus diartikan sebagai memiliki. Pemegang saham sebagai pemilik modal yang berbentuk saham pada PT Garuda Indonesia akan mendapatkan keuntungan berupa deviden. Berdasarkan data dari Divisi Unit Legal PT. Garuda Indonesia

Tbk.Kebijakan Dividen pada tahun 2011, Perusahaan belum dapat membagikan dividen kepada pemegang saham karena masih memiliki saldo akumulatif laba negatif (defisit).

Di tahun 2012 Garuda Indonesia melakukan kuasi reorganisasi yang memungkinkan Perusahaan melakukan pembagian dividen di masa mendatang. Mengingat adanya mekanisme prioritas pembayaran ke kreditur lama (terkait restrukturisasi utang yang dilakukan oleh Perusahaan sebelumnya) terlebih dahulu sebelum melakukan pembagian dividen, maka pembagian dividen saat ini belum dapat dilakukan. Disamping itu, Perusahaan juga sedang berada dalam masa konsolidasi/*turnaround* dimana untuk menyerap pertumbuhan pasar yang sangat pesat, diperlukan pendanaan yang cukup besar.⁵¹

Berdasarkan data kinerja tahunan *Corporate Organization Manual Perseroan* yang diperoleh penulis, mengingat perusahaan atau badan hukum tidak dapat menjalankan perbuatan-perbuatan hukum selayaknya manusia, maka ia diwakili oleh pengurus yang disebut dengan direksi. Direksi berperan sebagai pengambil keputusan, dimana untuk hal-hal tertentu, dalam mengambil keputusan Direksi harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Komisaris dan RUPS. Direksi selain melaksanakan kepengurusan Perseroan untuk kepentingan dan tujuan Perseroan, juga bertindak selaku pimpinan serta mengurus dan memelihara kekayaan Perseroan.

⁵¹ Data Laporan Kinerja Tahunan PT Garuda Indonesia Tbk 2012

Direksi juga mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan. Serta menyusun Laporan Keuangan dan memelihara sistem akuntansi Perseroan berdasarkan Standar Akuntansi Keuangan dan berdasarkan prinsip-prinsip pengendalian intern, terutama pemisahan fungsi pengelolaan, pencatatan, penyimpanan dan pengawasan, dan menyerahkan kepada Akuntan Publik untuk diaudit (Pasal 68, 69 UUPT, Pasal 12 (2.b.6 dan 2.b.12) AD Perseroan). Laporan Keuangan yang telah diaudit kemudian disampaikan kepada Bapepam-LK, Kementerian Perdagangan, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian BUMN, Kementerian Keuangan dan Kementerian Perhubungan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Menyampaikan Neraca dan Laporan Laba Rugi (sebagai bagian dari Laporan Keuangan di dalam Laporan Tahunan) yang telah disahkan oleh RUPS kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Perdagangan dan Menteri Perhubungan (UUPT, UU Penerbangan dan Kepmen Perdagangan).

Pemeriksaan laporan keuangan BUMN dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero. RUPS mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan ketentuan Anggaran Dasar. Pada tahun 2012, Garuda Indonesia telah melaksanakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) Tahunan Tahun Buku 2011 yang diselenggarakan pada tanggal 27 April 2012, serta 2 kali Rapat Umum Pemegang Saham Luar

Biasa (RUPSLB) pada tanggal 3 Februari 2012 dan tanggal 28 Juni 2012.

Salah satu hasil keputusan RUPS tersebut adalah :

“Menyetujui pelimpahan kewenangan kepada Dewan Komisaris untuk melakukan pemilihan/seleksi atas Kantor Akuntan Publik untuk mengaudit laporan keuangan perseroan tahun Buku 2012 dan Laporan pelaksanaan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan Perseroan Tahun Buku 2012, dan penetapannya harus mendapatkan persetujuan dari pemegang saham seri A Dwiwarna.”⁵²

Adapun Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan data kinerja tahunan PT. Garuda Indonesia, berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 71 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara). Pemeriksaan laporan keuangan (*financial audit*) perusahaan dimaksudkan untuk memperoleh opini auditor atas kewajaran laporan keuangan dan perhitungan tahunan dimaksud diperlukan oleh pemegang saham/menteri, antara lain, dalam rangka pemberian *acquitt et de charge* yaitu tidak membebaskan pengurus lamadari tanggung jawab hukum yang mungkin timbul sebagai akibat perbuatannya di masa lalu.

Menurut penulis, karena BUMN bukan badan hukum publik yang pengelolaan keuangannya tunduk pada hukum publik melainkan BUMN adalah badan usaha berbadan hukum yang tunduk pada hukum privat maka pemeriksaan keuangan Persero diperiksa oleh kantor akuntan Publik.

Adapun peran BPK dapat melakukan kerjasama dengan Kementerian BUMN terkait pemeriksaan dan pengelolaan uang demi

⁵² Data Laporan Kinerja Tahunan PT Garuda Indonesia Tbk 2012

mendukung transparansi dan mencegah tindak pidana korupsi. Sesuai dengan Pasal 10 Undang-Undang No. tentang Pengelolaan dan Tanggung jawab negara, BPK memiliki wewenang dalam mengakses berbagai data, kerjasama ini dapat mendukung transparansi dan akuntabilitas.

Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal pemeriksaan laporan keuangan dan perhitungan tahunan Perseroan Terbatas dilakukan oleh akuntan publik. Berdasarkan keterangan Unit Legal PT. Garuda Indonesia Tbk Akuntan Publik sebagai mitra auditor eksternal yaitu KAP, BPK dan BPKP dalam rangka membantu kelancaran pemeriksaan yang dilakukan. Eksternal Auditor (BPK, BPKP, KAP, Komite Audit, dan lainnya) dalam menjalankan fungsi pengawasan;⁵³

Menurut keterangan Heriyanto Agung Putra⁵⁴ sebagai Direktur SDM dan Umum PT. Garuda Indonesia, Tbk., dalam penjelasan Risalah Sidang Perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa :

“Sebagai akibat dari adanya penafsiran bahwa keuangan Garuda Indonesia adalah keuangan negara kami selaku pengurus BUMN hampir selalu diliputi rasa khawatir pada saat hendak mengambil keputusan bisnis atau pun tindakan korporasi karena mungkin saja hal tersebut dapat berujung pada proses hukum dugaan tindak pidana korupsi yang justru dapat merugikan pribadi, keluarga, dan perusahaan kami sendiri. Rasa khawatir dimaksud merupakan konsekuensi logis dari adanya kejadian-kejadian di mana suatu

⁵³ Data Laporan Kinerja Tahunan PT Garuda Indonesia Tbk 2012

⁵⁴ Risalah Sidang Perkara Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013, Perihal Pengujian UU No,or 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 26 Agustus 2013 Data Kinerja Keuangan PT. Garuda Indonesia Tbk 2012

perusahaan bisnis dari suatu BUMN dianggap ada kaitannya dengan kerugian negara karena sering diliputi rasa kekhawatiran dalam mengambil keputusan bisnis akibatnya kami seringkali tidak dapat mengambil keputusan bisnis secara cepat bahkan kadang tidak berani dalam mengambil keputusan apapun terhadap setiap peluang bisnis yang ada atau bersifat pasif.

Sehingga hal ini dapat mengakibatkan berbagai peluang bisnis yang menjadi sirna. Hal dimaksud tentunya merupakan opportunity lost yang tidak dapat kami hindari. Dengan demikian terdapat hubungan sebab-akibat antara sikap diliputi rasa kekhawatiran dan opportunity lost yang terjadi, dimana hal ini bermuara pada hal yang sama yaitu disebabkan karena anggapan keuangan BUMN sama dengan keuangan negara berdasarkan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BPK. Hal ini tentu saja sangat merugikan kami selaku korporasi di mana untuk suatu keputusan yang sesungguhnya murni untuk semata-mata kepentingan bisnis perseroan dan semata-mata didasarkan pada business judgment rule namun keputusan yang demikian dapat dipandang keliru yang pada akhirnya justru menimbulkan ketidakpastian hukum. Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang saya hormati, ketidakpastian hukum akibat adanya Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BPK di atas yang menurut kami undangundang tersebut tidak relevan bagi kami sebagai BUMN menimbulkan kendala-kendala yang tentunya menempatkan Garuda Indonesia pada posisi yang sulit karena pada saat yang bersamaan Garuda Indonesia harus bersaing dengan maskapai penerbangan swasta lokal maupun internasional yang notabene bisa lebih cepat, tanggap, dan lebih berani dalam mengambil setiap putusan atau tindakan. Satu dan lain hal mereka tidak mempunyai potensi dan risiko yang sama dengan Garuda Indonesia sebagai BUMN.

Sebagai contoh adanya proses pengadaan pesawat di Garuda Indonesia tidak semudah proses pengadaan pesawat di perusahaan swasta. Proses pengadaan pesawat di Garuda Indonesia lebih kompleks dan tidak dapat begitu saja dilakukan apabila pesawatnya secara fisik belum ada. Oleh karena itu berbeda dengan keputusan penerbangan swasta, Garuda Indonesia tidak dapat menerima tawaran pemesanan pembelian pesawat Boeing 737 yang disampaikan oleh Boeing karena rencana pembuatan pesawat tersebut baru selesai di tahun 2017. Sekalipun negara Indonesia mengetahui bahwa penawaran tersebut dari segi harga dan efisiensi sesungguhnya sangat strategis dan menguntungkan, akan tetapi karena Garuda Indonesia tidak dapat mengambil keputusan untuk memesan. Namun demikian, berbeda dengan negara Indonesia, perusahaan penerbangan swasta berani mengambil keputusan untuk memesan pesawat tersebut karena mereka mengetahui bahwa pembelian

tersebut nantinya akan sangat menguntungkan, baik dari segi harga maupun efisiensi pengelolaan dan perawatan.

Contoh di atas merupakan salah satu berbagai situasi yang dihadapi di Garuda Indonesia, di satu sisi Garuda Indonesia sebagai BUMN senantiasa dituntut untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, namun demikian di sisi lain kami sering kesulitan untuk mengejar keuntungan secara maksimal karena kurang agresif dan kurang berani dalam mengambil setiap keputusan atas peluang yang ada. Adanya kontradiksi tersebut sering membuat kami dilema karena di satu sisi benar-benar ingin melakukan yang terbaik untuk semata-mata kepentingan perusahaan, namun di sisi lain tetap dihantui oleh kekhawatiran dimana hal tersebut bisa menimbulkan persoalan hukum di kemudian hari karena tidak adanya perlindungan hukum dan kepastian hukum atas tindakan korporasi yang dilakukan.

Ketidakpastian hukum inilah yang seringkali menempatkan kami selaku direksi dalam posisi yang sulit dan dilematis dalam mengambil setiap keputusan bisnis. Kondisi yang demikian ini tentunya sangat tidak sehat untuk kepentingan pengembangan usaha Garuda Indonesia sebagai BUMN ke depannya. Sebagai badan usaha yang tunduk pada prinsip hukum perseroan terbatas Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, good corporate governance maupun code of conduct manajemen Garuda Indonesia selalu lebih berani dalam mengambil keputusan, manajemen Garuda Indonesia seharusnya lebih berani dalam mengambil setiap putusan karena apabila keputusan tersebut dilakukan dengan penuh itikad baik serta sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Hal-hal di atas merupakan kendala yang saya alami selama ini di Garuda Indonesia, saya yakin, dan percaya sepenuhnya di era globalisasi ini Garuda Indonesia akan semakin berkembang apabila tidak ada kendala-kendala yang seperti saya uraikan di atas.”⁵⁵

Berdasarkan keterangan dari Unit Legal PT. Garuda Indonesia Tbk, Perusahaan penerbangan memiliki karakteristik industri yang padat modal, padat teknologi serta memerlukan ketersediaan sumber daya manusia yang mencukupi dan handal, maka operasional penerbangan tidak terlepas dari berbagai risiko, baik risiko yang bisa dikendalikan maupun

⁵⁵ Risalah Sidang Perkara Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013, Perihal Pengujian UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 26 Agustus 2013

risiko yang berada di luar kendali Perusahaan. Karena itu risiko harus dikendalikan dan dikelola secara terintegrasi, terstruktur dan berkesinambungan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari tata kelola perusahaan baik.

Berdasarkan *Annual Report* Kinerja Tahunan PT. Garuda Indonesia Tbk Tahun 2012 didalamnya memuat tentang Monitoring Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dari 24 temuan yang masih dalam proses, 19 sudah selesai ditindak lanjuti, sementara 5 masih dalam proses, dimana seluruhnya terkait dengan sistem Reservasi TI dan DRC yang sampai saat ini masih dalam proses. DRC ditargetkan selesai pada kuartal I 2013, sementara sistem Reservasi TI ditargetkan selesai 18 bulan s/d awal tahun 2014.⁵⁶

Dengan kedudukannya sebagai pemegang saham, negara berhak memperoleh pembagian keuntungan atau deviden dari BUMN setiap tahunnya. Sebaliknya apabila BUMN menderita kerugian, negara bertanggung jawab hanya terbatas sebesar modal yang dimasukkan ke dalam BUMN. Bagi persero, pemegang saham tidak bertanggung jawab atas kerugian PT yang melebihi saham yang dimiliki Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Untuk Perum Pasal 39 huruf a UU BUMN menyatakan, bahwa pemodal (Menteri) tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum yang melebihi penyertaan modal yang dimasukkannya.

⁵⁶ Data Kinerja Keuangan PT. Garuda Indonesia Tbk 2012

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menetapkan pertanggungjawaban terbatas bagi pemegang saham dimana pemegang saham tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.

Berdasarkan data Prospek usaha perseroan yang diperoleh penulis mengenai hubungan antara persroan dengan pemegang saham seri A Dwiwarna, sesuai Anggaran Dasar, saham Seri A Dwiwarna merupakan saham yang memberikan kepada pemegangnya hak-hak istimewa yang tidak dimiliki oleh pemegang saham lain khusus hanya dapat dimiliki oleh Pemerintah. Terkait dengan kepemilikan saham Seri A Dwiwarna pada Perseroan, Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri BUMN, sebagai Pemegang Saham berhak untuk mengeluarkan suara dalam RUPS dan melaksanakan hak-hak istimewa sebagai berikut:

1. Menyetujui pengangkatan dan pemberhentian Dewan Komisaris dan Direksi;
2. Menyetujui perubahan AD, termasuk perihal perubahan struktur permodalan;
3. Menyetujui penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pemisahan, pengajuan permohonan pernyataan pailit, serta pembubaran, dan
4. Meminta laporan dan penjelasan mengenai hal tertentu kepada Direksi dan Dewan Komisaris dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan di bidang pasar modal.

Dengan dimilikinya hak-hak istimewa sebagai sebagaimana disebutkan di atas, pada dasarnya Pemerintah memiliki pengendalian atas Perseroandan oleh karenanya Pemerintah memenuhi kriteria sebagai Pemegang Saham Pengendali menurut Peraturan Bapepam dan LK No. IX.H.1, yaitu pihak yang memiliki saham lebih dari 50% (lima puluh persen) dari seluruh saham yang disetor penuh atau pihak yang mempunyai kemampuan untuk menentukan, baik langsung maupun tidak langsung, dengan cara apapun, pengelolaan dan/atau kebijaksanaan Perusahaan Terbuka. Sebagaimana disebutkan pada butir 4 di atas, Pemerintah memiliki hak istimewa untuk meminta laporan dan penjelasan mengenai hal tertentu kepada direksi dan Dewan Komisaris. Hanya saja, hak istimewa ini dibatasi dengan adanya prinsip keterbukaan informasi yang dijunjung tinggi di dalam peraturan-peraturan di bidang pasar modal. Sehingga pada praktiknya, pemberian laporan, informasi atau penjelasan tersebut dipublikasikan secara luas kepada pemegang saham publik lainnya.

Sebagaimana pemegang saham lainnya pada Perseroan, Menteri BUMN juga dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam menghadiri dan memberikan suara di RUPS. Hanya saja, Direksi perlu memperhatikan bahwa tidak setiap agenda RUPS dapat diputuskan dengan hak suara yang diberikan oleh penerima kuasa Menteri BUMN tersebut. Berdasarkan pasal 14 UU BUMN dan AD Perseroan, agenda-agenda RUPS tertentu yang mewajibkan penerima kuasa tersebut untuk memperoleh persetujuan sebelumnya dari Menteri BUMN adalah sebagai berikut :

1. Perubahan jumlah modal;
2. Perubahan AD Perseroan;
3. Rencana penggunaan laba;
4. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran;
5. Investasi dari pembiayaan jangka panjang dengannilai lebih dari 50% kekayaan bersih Perseroan;
6. Pengalihan aktiva Perseroan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun buku dengan nilai lebih dari 50% (lima puluh persen) kekayaan bersih Perseroan dalam 1 (satu) transaksi atau lebih , yang berkaitan atau tidak.⁵⁷

Adapun hubungan perseroan dengan Kementerian BUMN sebagai regulator, Kementerian BUMN merupakan lembaga pemerintah yang memiliki tugas pokok dan fungsi melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan kepengurusan dan pengelolaan BUMN dalam rangka mencapai peningkatan pendapatan negara dan kesejahteraan rakyat berdasarkan mekanisme korporasi. Oleh karena itu sebagai suatu BUMN, kepengurusan Perseroan terikat pada setiap peraturan, keputusan maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri BUMN dan/atau pejabat negara di bawahnya pada hierarki Kementerian BUMN. Peraturan atau keputusan yang diterbitkan oleh Kementerian BUMN pada dasarnya bersifat memberikan standarisasi kualitas pengelolaan dan kepengurusan BUMN oleh oragan-oragan Perseroan di dalam BUMN terkait.

⁵⁷ Data Kinerja Sekretaris PT. Garuda Indonesia Tbk

Hubungan perseroan dengan Kementerian Keuangan sebagai regulator. Kementerian keuangan merupakan lembaga pemerintah yang bertugas melaksanakan administrasi yang baik atas pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam rangka memastikan tercapainya pembangunan perekonomian negara. sebagaimana diatur di dalam UU BUMN, kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara di BUMN terkait. Oleh karena itu, di dalam fungsinya sebagai regulator, dalam hal tindakan kepengurusan dan pengelolaan, Kementerian Keuangan memiliki hubungan yang terbatas dengan Perseroan. Terlepas dari penjelasan di atas, dalam fungsinya sebagai regulator untuk hal-hal yang berkaitan dengan arus masuk dari keluarnya devisa yang akan menentukan kondisi keuangan negara, Kementerian Keuangan berwenang untuk mengatur secara langsung Perseroan terkait adanya pinjaman luar negeri yang diperoleh oleh Perseroan.

Penulis berpendapat bahwa dengan mengetahui hubungan antara perseroan dengan kementerian terdapat batasan-batasan yang terjadi di dalam pengelolaan perseroan.

Adapun resiko usaha dari implikasi penyertaan modal negara di PT Garuda Indonesia Tbk. Berdasarkan data prospek usaha perseroan. Setelah Penawaran Umum berakhir, Pemerintah, melalui Kementerian Negara BUMN akan memiliki sekitar 69% saham Perseroan yang beredar. Sebagai pemegang saham pengendali, Pemerintah mengendalikan secara efektif hal-hal yang membutuhkan keputusan pemegang saham,

termasuk komposisi Direksi dan Dewan Komisaris Perseroan serta menentukan waktu dan jumlah pembayaran dividen.

Selain itu, sebagai pemegang saham pengendali, melalui Kementerian BUMN, pemerintah memegang saham Seri A Dwiwarna, yang memiliki hak khusus yang tidak tersedia bagi para pemegang saham Seri B. Saham Seri A Dwiwarna memberikan Pemerintah kekuasaan dalam mengangkat dan memberhentikan Direksi dan Dewan Komisaris, menyetujui perubahan pada Anggaran Dasar Perseroan, termasuk perubahan apapun terkait modal Perseroan, menyetujui *merger*, konsolidasi, akuisisi, atau pemisahan kegiatan usaha Perseroan dan persetujuan likuidasi atau permohonan kepailitan. Pemerintah di masa lalu pernah mempengaruhi, dan mungkin akan terus mempengaruhi strategi dan kegiatan usaha Perseroan.⁵⁸

Tidak dapat dipastikan bahwa Pemerintah akan menggunakan kendali dan pengaruhnya untuk keuntungan Perseroan dan pemegang saham lainnya. Pemerintah dapat mewajibkan Perseroan untuk melakukan tindakan yang tidak sejalan, atau mungkin bertentangan dengan, kepentingan Perseroan atau pemegang saham lainnya. Sebagai contoh, Pemerintah dapat meminta Perseroan untuk melakukan suatu transaksi yang tidak sesuai dengan kebijakan Perseroan.

Karena Pemerintah menetapkan berbagai kebijakan terkait transportasi udara, Perseroan dapat diminta untuk membuka rute penerbangan ke tujuan yang tidak menguntungkan, atau tidak sesuai

⁵⁸ Prospektus Penawaran Umum Saham Perdana PT Garuda Indonesia Tbk

dengan strategi bisnis Perseroan. Berdasarkan Undang-undang No.19 tahun 2003 tentang BUMN, Pemerintah wajib memberikan kompensasi yang wajar ketika Perseroan menetapkan rute penerbangan atau melakukan kegiatan usaha yang terkait dengan kepentingan umum (*Public Service Obligation* / “PSO”) atas permintaan Pemerintah. Namun tidak dapat dipastikan bahwa kompensasi tersebut, jika disetujui, akan dibayarkan tepat waktu atau ketika dibayarkan akan sesuai dengan tingkat pengembalian investasi Perseroan. Tidak dapat pula dipastikan bahwa Perseroan dapat menjadi terlepas dari kendali Pemerintah sebagai pemegang saham atau jika ada kemungkinan bagi Perseroan untuk menjadi independen akan dapat menerapkan kebebasan tersebut secara efektif dalam mengambil keputusan terkait kegiatan dan prospek usaha Perseroan, termasuk keputusan mengenai kompensasi dari Pemerintah apabila Perseroan melakukan PSO.

Perseroan mungkin harus menyetujui untuk melakukan PSO dan apabila Perseroan tidak mendapat kompensasi yang layak dari Pemerintah, hal ini akan berdampak negatif yang bersifat material terhadap kegiatan usaha, kondisi keuangan, hasil usaha dan prospek Perseroan.⁵⁹

Berdasarkan data yang diperoleh penulis, kondisi Perseroan bergantung kepada Pemerintah dan institusi lain yang dimiliki dan dikendalikan oleh Pemerintah terkait dukungan keuangan dan pelayanan penting lainnya.⁶⁰

⁵⁹ Prospektus Penawaran Umum Saham Perdana PT Garuda Indonesia Tbk

⁶⁰ Prospektus Penawaran Umum Saham Perdana PT Garuda Indonesia Tbk

Di masa lalu, Pemerintah memberikan bantuan dalam memperoleh beberapa armada pesawat, seperti melalui pinjamandari kreditur luar negeri untuk membiayai pembelian pesawat, dan kemudian menyewakan pesawat tersebut kepada Perseroan untuk digunakan dalam kegiatan usaha Perseroan. Pemerintah juga telah memberikan kontribusi modal dan melakukan konversi hutang Perseroan menjadi modal dalam bentuk saham, sehingga membantu Perseroan dalam meningkatkan posisi keuangannya.

Sebagian besar penerbangan Perseroan beroperasi dari Bandara Internasional Soekarno-Hatta dan Ngurah-Rai, yang dioperasikan oleh BUMN yaitu, PT Angkasa Pura II (Persero) ("AP II") dan PT Angkasa Pura I (Persero) ("AP I"). Perseroan menerima tagihan setiap bulan terkait penggunaan fasilitas bandara dan pelayanan pada setiap bandara di Indonesia dimana Perseroan beroperasi termasuk sewa tempat penjualan tiket dan ruangan kantor, jasa pengendalian lalu lintas udara, jasa pengendalian di darat dan jasa penerbangan lainnya.

Di tahun 2007, beberapa hutang usaha Perseroan terhadap AP I dan AP II telah dikonversikan menjadi ekuitas Perseroan dan baru-baru ini, beberapa hutang usaha Perseroan terhadap Pertamina, AP I dan AP II telah dikonversikan menjadi hutang subordinasi jangka panjang dimana telah membantu Perseroan dalam meningkatkan posisi keuangan Perseroan.

Perseroan tidak bisa memastikan bahwa Perseroan akan terus mendapatkan bantuan keuangan dan pelayanan penting dari Pemerintah

dan institusi lainnya yang dikendalikan oleh Pemerintah. Apabila bantuan keuangan dan beberapa pelayanan penting tersebut tidak diberikan kepada Perseroan atau tidak diberikan dalam kondisi yang menguntungkan Perseroan dan bisnis, prospek, kondisi keuangan, likuiditas dan hasil usaha Perseroan mungkin dapat terpengaruh secara material dan negatif, dimana hal ini akan membatasi kemampuan Perseroan untuk bersaing secara efektif dan melakukan ekspansi bisnis.⁶¹

Hal ini sesuai konsep penawaran umum, yang dipercaya dapat memenuhi asas manfaat yang diinginkan dan tentunya sejalan dengan Undang-Undang BUMN yang sudah ditetapkan, yaitu mendapatkan keuntungan. Selain itu, dapat meningkatkan efisiensi dan mewujudkan terciptanya tata kelola yang lebih baik (*Good Corporate Governance*). Nilai profesionalisme lebih dijunjung tinggi dan tentunya perusahaan dikelola dengan berorientasi kepada kepentingan korporasi. Adanya dukungan sekaligus sebagai arahan atau landasan dari Undang-Undang, membuat menjadi layak untuk dilakukan karena prosedurnya pun akan lebih transparan dan diatur oleh Undang-Undang.⁶²

Dengan adanya penawaran umum, pemerintah hanya menjalankan fungsinya sebagai regulator dan tidak terlibat terlalu mendalam untuk menjalankan perusahaan, artinya pemerintah bisa lebih fokus dalam menjalankan fungsinya sebagai regulator terutama dalam mewujudkan pasal 33 UUD 1945 yang berorientasi pada ekonomi kerakyatan; dari

⁶¹ Prospektus Penawaran Umum Saham Perdana PT Garuda Indonesia Tbk

⁶² <http://www.fokal.info/fokal11/utama/kumpulan-utama/262-untung-rugi-privatisasi-bumn.html>

rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Secara *Initial Publik Offering* (IPO) maupun aspek kepemilikan akan berkurang dimana kurang dari 51% saham akan kemudian dijual dan dimiliki pihak lain yang tertarik dengan perusahaan tersebut; tapi itu bukan berarti menghilangkan sisi nasionalise karena mayoritas saham masih dimiliki oleh pemerintah, seperti berdasarkan hal di atas pemerintah menjual sebagian sahamnya kepada masyarakat.⁶³

Pada prinsipnya hukum tidak melarang dilakukannya transaksi yang menimbulkan kepentingan tersebut, akan tetapi pengaturan tersebut dimaksudkan agar ketidakadilan dapat diredam. Penawaran umum harus dapat meminimalisir efek negative dari permasalahan benturan kepentingan ini

⁶³ <http://www.fokal.info/fokal11/utama/kumpulan-utama/262-untung-rugi-privatisasi-bumn.html>

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat penulis ambil dari penelitian ini adalah:

PT. Garuda Indonesia Tbk, adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas dimana tujuan utamanya selain menjadi pemenuh kebutuhan masyarakat juga untuk mengejar keuntungan. Visi Garuda Indonesia adalah sebagai perusahaan penerbangan pembawa bendera bangsa Indonesia yang mempromosikan Indonesia kepada dunia. Yang tentunya demi memajukan nama dan kualitas Indonesia, membutuhkan konsep bisnis sesuai dengan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dan memiliki resiko bisnis. Kedudukan keuangan negara yang telah disetorkan sebagai modal di PT. Garuda Indonesia merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dari BUMN. Status PT. Garuda Indonesia sebagai badan hukum, memiliki kekayaan terpisah dari pendirinya. Dalam kaitannya dengan ruang lingkup keuangan negara yang masih menganggap bahwa kekayaan yang dipisahkan pada BUMN masih dalam status keuangan negara. Sehubungan dengan itu, pada tahun 2006 Mahkamah Agung pernah mengeluarkan fatwa atas permintaan Menteri Keuangan RI. Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan:

“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Pasal 4 ayat (1) Undang-undang yang sama menyatakan bahwa “Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa “yang

dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”;

Sesuai dengan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BUMN, maka kekayaan Negara yang ada pada BUMN hanya sebatas modal/saham, untuk selanjutnya dikelola secara korporasi sesuai dengan kaidah-kaidah hukum korporasi, tidak lagi dikelola berdasarkan kaidah-kaidah hukum Keuangan Negara. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut, mengingat ruang lingkup Keuangan Negara terdiri dari kekayaan Negara yang tidak dipisahkan dan kekayaan Negara yang dipisahkan, maka dalam pengelolaan keuangan Negara berlaku dua kaidah atau rezim hukum, yaitu kaidah hukum Keuangan Negara yang mengatur pengelolaan kekayaan Negara yang tidak dipisahkan (APBN/APBD), dan kaidah hukum Korporasi yang mengatur pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan (BUMN/BUMD).

Bagi BUMN memang berlaku kedua rezim hukum tersebut, namun rezim hukum Keuangan Negara hanya berlaku bagi BUMN sebatas yang terkait dengan permodalan dan eksistensi BUMN. Misalnya, di dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN diatur bahwa pendirian, penggabungan, peleburan, pengambilalihan, perubahan modal, privatisasi, dan pembubaran BUMN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, dan bahkan dalam prosesnya melibatkan Menteri Teknis, Menteri Keuangan, Presiden, dan DPR. Sedangkan tindakan-tindakan operasional (di luar permodalan dan eksistensi BUMN), tunduk

sepenuhnya kepada rezim hukum Korporasi. Hal tersebut jelas dinyatakan dalam Pasal 11 Undang-Undang BUMN yang menyatakan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 (sekarang Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).

Dari seluruh uraian pembahasan di atas dapat disimpulkan, bahwa ciri khas BUMN sebagian atau seluruh modalnya berasal dari Negara, pengelolaannya tidak mengikuti sistem APBN sebagai konsekuensi dari pemisahan kekayaan Negara. Modal yang dimasukkan ke dalam BUMN menjadi milik BUMN dan Negara tidak lagi meakili jabatannya melainkan telah menjalankan tindakan sebagai badan hukum privat mewakili badan hukum dan statusnya berubah menjadi pemegang saham/pemodal.

Pembentuk Undang-Undang sewaktu membuat Undang-Undang BUMN kurang begitu cermat di dalam membuat peraturannya, karena prinsip yang ada di Undang-Undang BUMN ternyata tidak sinkron dengan Undang-Undang yang lain yaitu Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang PUPN, dan Undang-Undang TPPK dengan prinsip keuangan Negara termasuk harta kekayaan BUMN.

B. Saran

Saran Penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Perlu adanya evaluasi yang lebih cermat dan komprehensif antara Pengendalian Pemerintah dan Keberadaan BUMN yang juga masuk ke dalam ranah hukum privat sebagai badan hukum.

2. Perlu adanya perubahan atau penggantian Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang TPPK dengan secepatnya, agar dapat tercipta kepastian hukum sehingga kebingungan direksi, masyarakat dan penegak hukum segera berakhir.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul, R Saliman. 2005. *Hukum Bisnis Untuk Perusaha*. Jakarta: Kencana
- Abdulkadir, Muhammad. 2010. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Adrian, Sutedi. 2012. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika
- Aminuddin, Ilmar. 2012. *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana
- CST, Kansil. ,Christine S. T. Kansil.2008. *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara*.Jakarta: Pradnya Paramita
- Hilman, Hadikusuma. 2010. *Bahasa Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni
- Muhammad Djafar, Saidi. 2011. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Pariata, Westra. 2009. *Administrasi Perusahaan Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- SF, Marbun. , Mof Mahfud, MD. 2009. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty

Sumber Hukum :

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor19 Tahun 2003 tentang BUMN.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- PP Nomor 4 Tahun 2005 tentang tata cara penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara dengan Perseroan Terbatas.
- PP No.6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- PP No. 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero).

Peraturan Menteri Keuangan No.96/PMK.06/2007 tentang Pengelolaan Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan Penghapusan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara.

Majalah :

Heriyanto, Agung Putra. 2013. “ Keputusan Bisnis Berujung Tindak Pidana Korupsi “. Majalah Konstitusi Nomor LXXIX.

Sumber Internet :

www.garuda-indonesia.com. Diakses pada tanggal 13 November 2013, pukul 21.27 WITA

www.fokal.info/fokal11/utama/kumpulan-utama/262-untung-rugi-privatisasi-bumn. Diakses pada tanggal 1 Februari 2014

Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, Kementrian Keuangan Republik Indonesia

Data Perusahaan :

Board Manual Corporate Secretary PT Garuda Indonesia Tbk

Prospektus Penawaran Umum Saham Perdana PT Garuda Indonesia Tbk

Laporan Tahunan 2012 PT Garuda Indonesia Tbk

Data Perkembangan Kepemilikan Saham Perseroan